

Sommaire	Page
Version allemande	4
Statistique en allemand	138
Liste des institutions de révision reconnues	143
Version française	146
Statistique en français	283

Inhaltsübersicht	Seite
Deutsche Fassung	4
Deutscher Statistikeil	138
Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen	143
Französische Fassung	146
Französischer Statistikeil	283

Table des matières

Table des matières	146
Abréviations	152
Commission fédérale des banques	153
Vue d'ensemble	154
Introduction	154
Récents développements dans le secteur financier	154
La surveillance exercée par la Commission des banques	155
Banques	155
Fonds de placement	156
Bourses et commerce de valeurs mobilières	157
Organismes internationaux	158
I. Thèmes principaux	160
1. E-Finance	160
2. Alliances boursières	163
3. Fonds Abacha déposés auprès de banques suisses	164
4. Entraide internationale en matière boursière	167
5. Mise en œuvre des standards minimaux internationaux	170
5.1 Forum de Stabilité Financière (FSF)	171
5.2 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	172
5.3 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	173
5.4 Fonds monétaire international (FMI)	174
6. Avoirs en déshérence auprès des banques suisses	175
6.1 Transposition des recommandations du rapport final de l'ICEP	175
6.2 Directives de l'Association suisse des banquiers / Loi fédérale sur les avoirs en déshérence	177
II. Banques	179
1. Bases légales	179
1.1 Loi sur les banques	179

1.1.1 Fonds propres et liquidité (art. 4 LB)	179
1.1.2 Insolvabilité des banques et protection des créanciers	179
1.2 Ordonnance sur les banques / Révision des dispositions sur la liquidité	181
2. Circulaires	182
2.1 Risques de défaillance de contreparties dans le domaine interbancaire	182
2.2 Créances interbancaires à court terme (Circulaire CFB 00/1)	182
2.3 Outsourcing (Circulaire CFB 99/2)	183
2.4 Blanchiment de capitaux (Circulaire CFB 98/1)	184
3. Pratique de l'autorité de surveillance	185
3.1 Garantie d'une activité irréprochable	185
3.2 Contrôle sur place d'autorités de surveillance étrangères	185
3.3 Fonds propres, répartition des risques et liquidités	186
3.3.1 Examen des modèles	186
3.3.2 Répartition des risques	187
3.4 Révision	188
3.4.1 Commission d'experts dans le domaine de la révision	188
3.4.2 Devoirs de diligence lors de la révision de la fonction compliance dans un groupe	190
3.5 Systèmes de bonus	192
3.6 Risque de taux	193
3.7 Grandes banques	194
3.7.1 Politique générale de surveillance	194
3.7.2 Enquêtes particulières	196
3.7.3 Collaboration internationale	197
3.8 Banques cantonales	198
3.8.1 Banque Cantonale de Genève	198
3.8.2 Banque Cantonale du Valais	199
III. Fonds de placement	200
1. Bases légales	200
1.1 Loi sur les fonds de placement	200
1.2 Ordonnance sur les fonds de placement	202
1.3 Ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement	203
2. Pratique de l'autorité de surveillance	206
2.1 Règles de conduite de la Swiss Funds Association SFA	206
2.2 Distribution de fonds de placement sur internet	207
2.3 Exchange-Traded Funds	207
2.4 Fonds pour investisseurs institutionnels	209
2.5 Accélération des procédures d'autorisation	209
2.6 Liste des pays reconnus	211

IV. Bourses et marchés	212
1. Bases légales	212
1.1 Loi sur les bourses	212
1.2 Ordonnance de la CFB sur les bourses	212
2. Surveillance des bourses	213
2.1 Bourse Suisse (SWX Swiss Exchange)	213
2.1.1 Conditions générales	213
2.1.2 Règlement de cotation	213
2.1.3 Règlement de l'Instance de surveillance	214
2.1.4 Règlement complémentaire du segment annexe et des sociétés de placement immobilier	215
2.1.5 Obligation de déclarer pour le négoce du marché gris	216
2.1.6 Membres étrangers d'une bourse	216
2.2 Eurex	217
2.2.1 Changements des règlements	217
2.2.2 Révision selon la législation boursière	218
2.3 Bourses étrangères	219
2.4 Organisations analogues à des bourses	219
2.4.1 Principes de la soumission	219
2.4.2 International Securities Markets Association ISMA	220
2.4.3 Bourse téléphonique de Berne	221
2.5 Surveillance du marché	222
2.5.1 Résumés de différents cas importants	222
2.5.1.1 Enquêtes fondées sur un soupçon de délit d'initiés et de manipulation de cours	223
2.5.1.2 Obligations de diligence et de fidélité	224
2.5.1.3 «Snake Trading»	225
2.5.1.4 «Washesales»	226
2.5.2 Vente d'actions de la Biber Holding AG	226
2.5.3 Collaboration avec les instances de surveillance de la SWX Swiss Exchange et Eurex Zurich	230
2.5.4 Obligations de bonne conduite pour les émetteurs	231
2.5.5 Requêtes d'entraide administrative de la Commission des banques	232
3. Surveillance des négociants	232
3.1 Pratique de l'autorité de surveillance	232
3.1.1 Garantie d'une activité irréprochable	232
3.1.2 Prescriptions en matière de répartition des risques / Teneurs de marché et négociants pour propre compte	232

4. Déclaration des participations	234
4.1 Application pratique	234
4.2 Fin du délai transitoire le 1er janvier 2001	235
5. Offres publiques d'acquisition	235
5.1 Pratique de la Commission des OPA	235
5.2 Pratique de la Chambre des OPA de la Commission des banques	236
5.3 Commission des OPA / Nominations	237
V. Lettres de gage	238
VI. Thèmes interdisciplinaires	239
1. Groupe d'experts «Surveillance des marchés financiers»	239
2. Conglomérats financiers	241
3. Lutte contre le blanchiment	242
4. Mesures à l'encontre des intermédiaires financiers exerçant des activités illicites	243
4.1 Liquidations	243
4.2 Attributions de l'observateur et mesures provisionnelles	344
4.3 Transfert de fonds	246
4.4 Risques de l'activité de surveillance	246
5. Problématique an 2000 en matière informatique	247
VII. Relations internationales	249
1. Relations internationales	249
1.1 Banques	249
1.1.1 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	249
1.1.1.1 Aperçu des principaux travaux	249
1.1.1.2 Révision de l'accord sur les fonds propres	250
1.1.1.3 La révision interne et les relations entre les autorités de surveillance et les auditeurs internes et externes	258
1.1.1.4 Electronic Banking	260
1.1.1.5 Surveillance transfrontalière	261
1.1.1.6 International Accounting Standards	261

1.1.1.7 Règles de diligence relatives à l'identification des clients et à la surveillance continue des relations contractuelles	.262
1.1.2 International Conference of Banking Supervisors 2000 en Suisse	.263
1.1.3 Contacts avec les autorités de surveillance étrangères	.264
1.2 Bourses et commerce des valeurs mobilières	.264
1.2.1 Conférence annuelle de l'OICV	.264
1.2.2 Aperçu des principaux travaux de l'OICV	.266
1.2.3 Groupes de travail du Technical Committee	.268
1.2.3.1 Groupe de travail n° 2: Marchés secondaires	.268
1.2.3.2 Groupe de travail n° 4: Collaboration internationale	.269
1.2.3.3 Groupe de travail n° 5: Fonds de placement	.269
1.2.4 Futures and Options Markets Regulators' Meeting	.270
1.3 Fonds de placement	.270
1.3.1 Groupe de travail n° 5 de l'OICV	.270
1.3.2 Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds	.271
1.3.3 Coopération avec la France	.271
1.4 Joint Forum	.271
1.5 Financial Stability Forum	.272
1.6 GATS/OMC	.273
1.7 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	.273
2. Entraide administrative internationale	.274
2.1 Echange de lettres avec des autorités étrangères de surveillance	.274
2.2 Pratique de l'entraide administrative	.275
VIII. Relations avec les autorités et les associations	.276
1. Autorités	.276
1.1 Autorités de la Confédération	.276
1.1.1 Commissions de gestion	.276
1.1.2 Office fédéral des assurances privées (OFAP)	.276
1.2 Banque nationale suisse	.277
2. Associations	.277
2.1 Association suisse des banquiers (ASB)	.277
2.2 Swiss Funds Association (SFA)	.277
2.3 Chambre fiduciaire	.278
IX. Commission des banques et Secrétariat	.279
1. Commission des banques	.279

2. Secrétariat	279
3. Comptes annuels	279
4. Organigramme 2000	281
5. Organigramme 2001	282
X. Statistiques	283
1. Banques	283
1.1 Affaires traitées	283
1.1.1 Décisions	283
1.1.2 Recommandations	283
1.2 Banques et institutions de révision assujetties à la loi (Etat à fin 2000)	283
2. Fonds de placement	284
2.1. Affaires traitées	284
2.2. Développement des fonds de placement durant l'année 2000	284
3. Bourses et négociants en valeurs mobilières assujettis à la loi	285
3.1 Affaires traitées / Décisions	285
3.2 Bourses et négociants en valeurs mobilières assujettis à la loi (Etat à fin 2000)	286
4. Recours au Tribunal fédéral et dénonciations	286
4.1 Recours de droit administratif	286
4.2 Dénonciations aux autorités de poursuite pénale et disciplinaire	287
Liste des institutions de révision reconnues pour les banques, fonds de placement et négociants en valeurs mobilières	143

Abréviations

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral suisse
CFB	Commission fédérale des banques
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
DEC-CFB	Directives sur les dispositions régissant l'établissement des comptes (art. 23 – 27 OB)
FF	Feuille fédérale
FPRM-CFB	Directives relatives à la couverture des risques de marché par des fonds propres art. 12 I – 12 p OB (Circulaire CFB 97/1)
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 24 janvier 2001 (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

Président

Kurt Hauri, docteur en droit

Vice-président

Jean-Pierre Ghelfi

Membres

Rajna Gibson, professeur, docteur en sciences économiques et sociales

René Kästli, professeur, docteur en sciences politiques et sociales

Pierre Lardy, docteur en droit

Peter Nobel, professeur, docteur en sciences politiques (jusqu'au 31 décembre 2000)

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 (jusqu'au 31 décembre 2000)

Secrétariat

Daniel Zuberbühler, avocat, directeur

Autorisations/Fonds de placement: Romain Marti, directeur suppléant

Banques/Négociants en valeurs mobilières: Kurt Bucher, sous-directeur

Grandes banques: Andreas Bühlmann, docteur en sciences économiques et sociales, sous-directeur

Bourses/Marchés: Franz Stirnimann, sous-directeur

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

Controlling/Logistique: Max Nydegger, membre de la direction

Adresse

Schwanengasse 12

Case postale

3001 Berne

Téléphone +41 31 322 69 11

Telefax +41 31 322 69 26

E-Mail «Info@ebk.admin.ch»

Site internet www.cfb.admin.ch

Vue d'ensemble

Introduction

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). Cette dernière tâche 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 2000, elle se conforme à son obligation légale.

Récents développements dans le secteur financier

La technologie liée à l'utilisation de l'internet a marqué les développements dans le secteur financier au cours de l'année 2000. L'offre de services financiers distribués par la voie électronique s'est encore accrue. Pour la première fois, des établissements financiers qui effectuent leur activité exclusivement par l'intermédiaire d'internet ont été autorisés. Les développements des services financiers électroniques comportent de nouveaux défis pour la surveillance. Ces défis portent notamment sur les questions de l'identification des clients, la surveillance des relations d'affaires et la distribution de services financiers à l'étranger, où les services financiers transfrontaliers sont toujours soumis à différentes restrictions prudentielles.

En matière de conglomérats financiers, la Commission des banques a été en mesure, après deux ans de négociations, de développer conjointement avec l'Office fédéral des assurances privées et des représentants du Zurich Financial Services Group un concept global pour la saisie, la présentation et la surveillance des risques bancaires et d'assurance sur une base consolidée. Des discussions avec d'autres groupes d'assurance ont été entamées avant la fin de l'année encore afin de mettre au point un concept pour une surveillance prudentielle consolidée qui porte tant sur les activités bancaires que sur les activités d'assurance. La tendance croissante vers l'activité de bancassurance ainsi que les risques qui en découlent pour la place financière suisse ont par ailleurs été examinés par le groupe d'experts «Surveillance des marchés financiers» institué en 1998. Ce groupe d'experts, composé de représentants de la recherche et de la pratique, a publié en novembre 2000 son rapport final dans lequel il formule 42 recommandations relatives à la forme et à l'organisation de la surveillance des marchés financiers. Outre les questions liées à la bancassurance et aux conglomérats financiers ainsi qu'à l'introduction d'une surveillance intégrée de la place financière, ces recommandations portent également sur la surveillance bancaire et sur les prestataires de services financiers non réglementés à ce jour.

La surveillance exercée par la Commission des banques

Au cours de l'année 2000, la Commission des banques a examiné si 19 banques en Suisse, qui avaient accepté des fonds provenant de l'entourage de l'ancien président du Nigeria Sani Abacha, avaient respecté dans ce contexte toutes les obligations de diligence découlant de la loi sur les banques et des autres lois applicables. Dans son rapport publié en septembre 2000, la Commission des banques a constaté que diverses banques présentaient des défaillances en partie graves et relevé des comportements manifestement critiquables. L'enquête de la Commission des banques a cependant aussi montré que d'autres places financières internationales importantes étaient impliquées dans l'affaire Abacha.

Au cours de l'année 2000, la Commission des banques a été contrainte d'intervenir à nouveau à l'encontre de plusieurs intermédiaires financiers actifs sans autorisation. Elle a prononcé 9 liquidations en application de la loi sur les bourses et 1 liquidation en se fondant sur la loi sur les banques. Les mesures prises à l'encontre des négociants en valeurs mobilières qui s'étaient annoncés en 1997 auprès de l'autorité de surveillance mais ne remplissaient pas les conditions d'autorisation et ne pouvaient donc obtenir d'autorisation, doivent dans ce contexte être relevées spécialement.

La Commission des banques a noté une nouvelle augmentation des requêtes d'entraide administrative émanant d'autorités étrangères au cours de l'année 2000. La Commission des banques donne en principe suite à de telles requêtes si les conditions légales pour accorder l'entraide administrative sont remplies. Le traitement des requêtes exige cependant souvent un grand investissement en temps et en travail. A ce jour, la Commission des banques a rendu des décisions dans 91 cas. 25 décisions ont été portées par-devant le Tribunal fédéral. Dans deux cas (SEC et CONSOB), le Tribunal fédéral a refusé l'entraide administrative et invité la Commission des banques à procéder à des clarifications supplémentaires au sujet des autorités étrangères de surveillance concernées. Des entretiens avec des représentants de ces autorités ont eu lieu au cours de l'année 2000 afin d'obtenir de nouvelles précisions relatives aux systèmes juridiques étrangers et d'élaborer des solutions en vue de reprendre la collaboration dans le futur.

Banques

En mars 2000, la Commission des banques a rendu publique sa décision relative aux recommandations du rapport final du Independent Committee of Eminent Persons (ICEP) publié en décembre 1999. Elle a décidé que les banques concernées devaient annoncer et publier 5273 comptes ouverts et soldés. Elle les a par ailleurs autorisées à publier 21 033 comptes qui avaient été clôturés par des inconnus. L'ICEP avait considéré que ces 26 306 comptes au total présentaient un lien «vraisemblable» avec des

victimes de l'holocauste. Enfin, la Commission des banques a autorisé la création d'une banque de données comportant les données relatives aux comptes pour lesquels l'ICEP avait considéré que le lien avec des victimes de l'holocauste était «vraisemblable ou possible».

Après l'entrée en vigueur de l'art. 23^{septies} LB en 1999, deux autorités étrangères ont effectué au cours de l'année 2000 des contrôles sur place auprès de succursales suisses de banques étrangères. Des membres du Secrétariat ont participé à ces contrôles sur place. L'art. 23^{septies} LB permet à certaines conditions à des autorités étrangères de procéder à des contrôles auprès de succursales suisses en vue d'assurer la surveillance consolidée. Les établissements concernés peuvent demander que l'autorité étrangère soit accompagnée par la Commission des banques ou par l'organe de révision bancaire.

La Commission des banques a procédé au cours de l'année 2000 à une révision extraordinaire de la fonction de «compliance» d'un groupe bancaire actif au plan international. Des membres du Secrétariat ont accompagné l'organe de révision dans ses contrôles. La Commission des banques a développé le concept de «regulatory attendance» pour définir cet accompagnement. Le but de cette «regulatory attendance» est de surveiller l'application du mandat de contrôle, d'obtenir un accès direct aux informations pertinentes et de coordonner la collaboration de l'organe de révision avec des autorités étrangères de surveillance. En aucun cas, la responsabilité ultime de l'organe de révision pour le contrôle n'est remise en question dans le cadre de ce concept. Selon la Commission des banques, un organe de révision suisse doit examiner, dans le cadre du contrôle de la fonction globale de «compliance» d'un groupe bancaire suisse, si l'organisation de cette fonction est en relation avec l'activité exercée et ses risques. La dotation suffisante en personnel, l'intégration adéquate dans l'organisation globale et le respect des dispositions du pays d'origine et des pays d'accueil sont à cet égard particulièrement pertinents.

Les deux grands groupes bancaires ont une présence importante sur les plus grands marchés étrangers, position qu'ils ont encore développée au cours de l'année 2000, notamment par le biais de leurs acquisitions aux Etats-Unis. Afin d'entourer cette activité au plan mondial avec une surveillance consolidée efficace et rapide, la Commission des banques a intensifié sa collaboration avec des autorités étrangères de surveillance. Elle a ainsi procédé à des échanges réciproques d'informations, de conclusions et d'évaluations ainsi qu'à la coordination de programmes de contrôle.

Fonds de placement

La révision de l'ordonnance sur les fonds de placement a été adoptée en l'an 2000 par le Conseil fédéral et mise en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Les modifications trans-

posent différents principes développés au cours des cinq dernières années par l'autorité de surveillance en règles de droit positif. Elles sont destinées à maintenir la qualité concurrentielle de la place financière suisse en matière de fonds de placement. Parmi les innovations les plus importantes on peut citer la réglementation de la fusion (réunion) de fonds de placement. La définition de la distribution à titre professionnel de parts de fonds de placement est en outre affinée. La mise en pension est maintenant admise ce qui permet aux directions de fonds de disposer de possibilités supplémentaires de crédit et de placements de fonds à court terme. D'autres innovations concernent le champ d'application des règles sur la répartition des risques ainsi que l'extension des placements autorisés pour les autres fonds, en particulier la possibilité de procéder à des placements dans des instruments financiers dérivés négociés hors-bourse. On a renoncé à adapter l'ordonnance sur les fonds de placement à la directive européenne puisqu'il est prévisible que le Parlement européen publie dans le courant de l'année 2001 la proposition en deux parties de la Commission européenne pour une nouvelle directive relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

Au cours de l'année 2000, l'autorité de surveillance a autorisé 43 nouveaux fonds suisses et 574 nouveaux fonds étrangers ainsi que 46 distributeurs. Compte tenu de la charge croissante au plan de la surveillance ainsi que du flux continu de requêtes d'autorisation portant sur des fonds OPCVM étrangers qui, à défaut d'une clause de libre circulation entre l'Union européenne et la Suisse, doivent toujours requérir une autorisation individuelle, l'autorité de surveillance examine la possibilité d'introduire des mesures de rationalisation. La Commission des banques a signé en l'an 2000 une convention avec la Commission des opérations de bourse française qui doit permettre de faciliter la distribution transfrontalière d'OPCVM. Le thème du commerce électronique a également occupé l'autorité de surveillance en ce qui concerne les fonds de placement. Elle a ainsi été amenée à intervenir de manière accrue contre des violations de la loi sur les fonds de placement commises dans le cadre de la distribution de fonds par le biais d'internet.

Bourses et commerce de valeurs mobilières

L'internationalisation croissante des marchés financiers ainsi que l'évolution dynamique des technologies de l'information conduisent à un processus de concentration qui s'exprime par différents projets de fusions, d'alliances boursières et d'accords de coopération. Au cours de l'année 2000 sont ainsi nées virt-x, un projet commun de la Bourse suisse SWX et de la Tradepoint Financial Services Networks PLC. Il s'agit d'une bourse organisée selon le droit britannique, dont le but primordial est de mettre à la disposition de participants du monde entier une plate-forme de négoce pour des «blue chips» de toute l'Europe. virt-x permet le déroulement intégré du négoce au clearing et devrait commencer son activité au milieu de l'année 2001 déjà.

A la suite d'une alliance boursière entre Eurex et le Chicago Board of Trade (CBOT), Eurex a été reconnue par la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) en qualité de bourse étrangère.

La Commission des banques a accordé à six bourses étrangères provenant d'Italie, d'Allemagne, de Suède, de Grande-Bretagne et des Etats-Unis une autorisation qui leur permet d'octroyer à des négociants suisses un accès à leurs installations.

La possibilité de devenir un «remote member» de la Bourse suisse ou d'Eurex Zurich a rencontré un intérêt toujours important auprès d'un grand nombre de banques et de négociants étrangers. Depuis l'année 2000, la Commission des banques accorde également des autorisations partielles pour des «remote members» qui sont exclusivement actifs dans le négoce d'euro-obligations.

La Commission des banques a continué à développer les structures fondées sur la loi sur les bourses destinées à assurer la surveillance des marchés de valeurs mobilières. Depuis qu'elle a commencé son activité d'enquête il y a deux ans, la Commission des banques a ouvert formellement environ quatre-vingts procédures d'instruction fondées sur des suspicions d'exploitation de faits confidentiels ou de manipulation de cours. A ce jour, environ trente procédures ont été menées à terme. Dans six cas, la Commission des banques a prononcé un blâme formel. Deux cas avaient pour objet l'exploitation de faits confidentiels, les autres portaient sur des manipulations de cours, la conclusion de transactions fictives et le «frontrunning». Environ deux douzaines de procédures ont été classées sans suite après des investigations en partie volumineuses. La Commission des banques a également participé à la journée de surf sur internet («Internet surf day»), une action concertée entreprise par les autorités de surveillance boursière du monde entier sous l'égide de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV/IOSCO). Il s'agissait principalement de favoriser la collaboration internationale lors de la découverte et de la poursuite des escroqueries transfrontalières. Environ une douzaine de sites parmi les nombreux qui ont été visités présentaient un contenu problématique sous l'angle de la loi sur les bourses. La Commission des banques a soumis les sociétés concernées à un examen approfondi.

Organismes internationaux

Divers institutions et organismes internationaux se préoccupent d'obtenir un ajustement des différentes réglementations nationales dans le secteur financier. A cet effet, ils développent et font connaître des standards minimaux et des codes de conduite. L'application de ces standards au plan international présente cependant de grandes difficultés. C'est la raison pour laquelle certaines institutions internationales, notamment le Forum de stabilité financière (FSF) ainsi que le Fonds monétaire

international (FMI) ont développé des initiatives visant à examiner de manière plus intensive le respect des standards et des «best practices» reconnus et à identifier, le cas échéant, les besoins d'action au plan de la réglementation dans les pays concernés.

Le Forum de stabilité financière (FSF) mis en place par le G-7 a mandaté en 1999 un groupe de travail d'examiner les effets des centres financiers off-shore sur la stabilité financière mondiale. Le groupe de travail a présenté son rapport en mars 2000. Ce rapport relève qu'au cours des dernières crises financières aucun lien n'a pu être constaté entre le rôle joué par les centres financiers off-shore et les risques systémiques, mais que le défaut de respect des standards internationaux dans le domaine de la surveillance bancaire et de la réglementation des marchés financiers peut provoquer de tels risques systémiques. Le groupe de travail a renoncé à définir la notion de «centre financier off-shore» et a par contre établi une liste exhaustive de huit critères. En appliquant ces critères, le FSF a qualifié 37 pays de centres financiers off-shore, parmi lesquels on trouve également la Suisse alors qu'elle ne remplit aucun des huit critères. C'est la raison pour laquelle la Suisse refuse de se soumettre à un contrôle développé pour les centres financiers off-shore, comme le requiert le FSF. La Suisse est par contre disposée à se soumettre à un «Financial Sector Assessment Programm» du Fonds monétaire international (FMI), plus étendu et largement reconnu, qui est à la disposition de tous les membres du FMI. Cet examen, qui porte sur le respect et l'application des standards internationaux lors de la surveillance et de la réglementation du secteur financier, est également subi par certains pays du G-7.

Le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI) a publié un rapport qui examine les pays et territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment et publie une liste de pays et territoires non coopératifs qui ne respectent pas ou de manière insuffisante les recommandations du GAFI. En application de la recommandation 21, le GAFI a demandé que les établissements financiers fassent preuve d'une attention particulière lors de relations d'affaires et de transactions avec de tels pays. La Commission des banques a invité toutes les banques et les négociants autorisés en Suisse à faire preuve d'une diligence accrue lors d'opérations avec ces pays.

L'activité du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire se focalise toujours sur la révision de l'Accord sur les fonds propres («Capital Accord») datant de 1988. En sus d'exigences minimales en matière de fonds propres, le nouvel accord sur les fonds propres devrait comprendre également la procédure de surveillance individualisée et la discipline des marchés obtenue par une transparence accrue. L'exigence émise par la Commission des banques et la Banque nationale tendant à une augmentation généralisée des standards minimaux internationaux en matière de fonds propres n'a cependant pas rencontré un écho favorable auprès des autres membres du Comité.

I. Thèmes principaux

1. E-Finance

L'offre de services financiers distribués électroniquement s'est considérablement étendue en l'an 2000 et suit ainsi le développement technique et économique toujours dynamique. Chez différentes banques et négociants en valeurs mobilières, divers services peuvent déjà être appelés au moyen d'un téléphone mobile («Mobile-Banking» ou «M-Banking»). Les plans pour l'exécution de services financiers par le biais de la télévision sont en passe d'être réalisés («TV-Banking»). Dans cet environnement, la Commission des banques a fait de l'examen systématique de l'internet, des services bancaires électroniques, du négoce et des transactions électroniques un point crucial de son activité pour l'année 2000 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 100 ss).

Dans une première phase, la Commission des banques voulait avoir une vue d'ensemble sur les diverses formes d'offres de services financiers électroniques en Suisse. Elle s'est limitée cependant aux relations d'affaires entre les prestataires de services financiers et leurs clients («Business-to-Consumer» ou «B2C»). Les activités non soumises à la surveillance de la Commission des banques ont été incluses dans ces vérifications seulement lorsqu'elles concernaient la fourniture de prestations de services financiers électroniques d'une certaine importance. Il en va ainsi spécialement pour le trafic et les systèmes de paiements.

Des banques et des négociants en valeurs mobilières offrent aujourd'hui une large palette de services financiers par le biais de différents canaux, parmi lesquels l'internet s'est largement imposé comme nouveau canal de communication et de distribution. Videotex, le précurseur en Suisse de la banque et du négoce électroniques, a cessé de fonctionner le 30 septembre 2000. Grâce à Videotex, il était possible, pour la première fois en Suisse, d'avoir accès, par un moyen électronique, à son propre compte bancaire. Cette prestation de service a été commercialisée sous le nom de «Telebanking» ou de «PC-Banking». Des banques, qui avaient offert leur «Telebanking» sous Videotex, offrent aujourd'hui ce service grâce à l'internet.

La majorité des banques et des négociants en valeurs mobilières poursuivent aujourd'hui une stratégie à plusieurs voies et offrent ainsi leurs services financiers par divers canaux même traditionnels, tels que les larges réseaux de filiales. Il n'y a que quelques banques ou négociants récemment fondés qui limitent leurs activités à une diffusion exclusivement sur l'internet ou par un autre canal électronique (p. ex. le téléphone). Dans ces cas-là, les expressions «banques ou négociants en valeurs mobilières virtuels» ou «banques et négociants en valeurs mobilières électroniques» sont entrées dans l'usage. Les contacts avec la clientèle au guichet sont complètement supprimés. La Commission des banques a, en l'an 2000, autorisé cinq banques internet.

Il n'existe encore aucune disposition spécifique pour la banque et le négoce électro-

niques. Cela ne signifie pas pour autant que les services financiers offerts électroniquement ne sont pas réglementés. La Commission des banques fait usage des mêmes dispositions légales et conditions pour autoriser et surveiller les banques et négociants en valeurs mobilières électroniques que pour les banques et négociants traditionnels. Les dispositions existantes doivent être autant que possible appliquées par analogie aux nouvelles formes apparues. La réglementation existante en Suisse n'a jusqu'à présent pas empêché, ni gêné, la diffusion de services financiers par les canaux électroniques. Il est même possible d'exploiter ou de fonder une banque électronique pure. Cependant, l'absence de régulation spécifique a des conséquences négatives dans certains domaines.

Une partie du problème concerne l'ouverture purement électronique d'un compte. Les dispositions applicables de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 98) n'autorisent pas expressément la pure ouverture électronique de compte. Cela vient principalement du fait que la CDB 98 part du principe que le client, au début de la relation d'affaires, se présente personnellement à la banque et qu'à cette occasion les indications relatives à son identité sont contrôlées au moyen d'une pièce d'identité. La présence personnelle du client a pour la banque une fonction de contrôle de l'identité du client. Les expériences issues de la CDB 98 ont cependant montré que les présentations en personne et l'identification formellement correcte ne signifient pas nécessairement que la banque possède des connaissances suffisantes de l'arrière-plan économique. La réelle intention du client se déclare d'abord lors de ses transactions, c'est pourquoi la procédure formelle initiale d'identification du partenaire contractuel doit être complétée par une surveillance et une analyse de la relation d'affaire tout au long de son déroulement.

Lors d'une ouverture de compte strictement électronique, par exemple grâce à l'internet, la présence personnelle du client auprès de la banque est exclue et non désirée. Pour cette raison, toutes les ouvertures de comptes initiées au moyen de l'internet doivent se faire de manière compatible avec la procédure d'ouverture de comptes prévue par la CDB 98. La présence personnelle du client à la banque, de procédure normale deviendra l'exception, sans que les banques n'aient remplacé cette étape de vérification par d'autres mesures. La suppression totale ou partielle du contact personnel entre la banque et les clients exige un aménagement des règles dites «Know-your-customer». L'activité financière électronique nécessite des règles qui autorisent et réglementent expressément l'ouverture de compte opérée par un moyen électronique. On peut imaginer une ouverture de compte et l'identification du client par l'internet grâce à l'utilisation d'une signature digitale délivrée par un organisme certifié après examen des papiers d'identité. Afin de compenser la suppression de la présentation personnelle du client à la banque, celle-ci devrait prendre les mesures propres à assurer une surveillance adéquate de la relation d'affaires. A côté de cela les banques peuvent également profiter des progrès technologiques puisque la surveillance automatique de la relation d'affaires par des moyens électro-

niques offre aujourd'hui une précieuse assistance. En outre, il n'apparaît pas exclu d'exiger que la banque connaisse personnellement les clients qui développent une activité particulièrement considérable.

La Commission des banques a traité au cours de l'année 2000, différentes requêtes déposées par des banques ou des négociants en valeurs mobilières actifs exclusivement sur l'internet. Lors du traitement de ces requêtes, les questions relatives aux procédures d'identification des clients étaient fréquemment au premier plan. La Commission des banques a exigé de ces banques et négociants en valeurs mobilières la présentation d'un concept d'identification des clients et de surveillance des relations d'affaires. Elle a proposé aux requérants de limiter l'exigence de la présence personnelle pour la vérification de l'identité du client et de la surveillance continue de la relation d'affaires aux clients qui ont une certaine importance en raison du montant des valeurs patrimoniales déposées, du volume des transactions ou pour d'autres causes.

Outre la question des ouvertures de comptes par des moyens électroniques, l'analyse des aspects prudentiels des activités financières électroniques a mis au jour d'autres problèmes. Ainsi, dans plusieurs pays, les services financiers transfrontaliers sont encore soumis à diverses restrictions prudentielles (cf. Rapport de gestion 1999 p. 249). Le recours extensif des banques et négociants électroniques à l'externalisation a fait l'objet d'un examen approfondi. Dans un cas, la Commission des banques a décidé que la banque devait rester le partenaire contractuel immédiat de tous les services externalisés. Elle estime par ailleurs que l'externalisation de l'organisation de cette externalisation n'est pas admissible. D'autres questions portent sur l'accès direct des clients aux bourses et la disparition progressive du rôle d'intermédiaire des négociants, l'apparition de systèmes alternatifs de négoce sur l'internet («Electronic Communication Networks»), l'émission de nouveaux titres et leur placement par le biais d'internet («Electronic Public Offering»), la gestion des risques des activités financières électroniques et la complexité croissante lors de la révision de ces activités. En outre, la distinction entre les activités soumises ou non soumises à autorisation s'est aggravée de façon croissante à cause du développement technologique et des nouvelles applications qui en sont issues (p. ex. la monnaie électronique, «Electronic Money», cf. Rapport de gestion 1998 p. 176 ss).

A l'avenir aussi, la Commission des banques observera attentivement le développement des activités financières électroniques, analysera de manière approfondie les problèmes déjà connus et adaptera la réglementation existante en cas de besoin. Comme mesure concrète, la Commission des banques a décidé, à la fin de l'année 2000, une modification des dispositions pertinentes concernant l'identification du cocontractant et la surveillance des comptes afin de rendre possible une ouverture de compte au moyen d'un média électronique. La circulaire sur l'externalisation et les prescriptions relatives à la gestion des risques seront, en 2001, examinées en tenant

compte des activités financières électroniques et modifiées en cas de besoin. La Commission des banques a également décidé de développer les ressources consacrées à la surveillance des activités de banque et de négoce électroniques. La Commission des banques ne peut toutefois pas s'attaquer seule à certains domaines du problème. En ce qui concerne la révision des activités financières électroniques, elle sollicitera en priorité les organes de révision bancaire. La Commission des banques n'a par ailleurs que peu d'influence sur l'attitude des autorités étrangères de surveillance en matière de surveillance des services financiers transfrontaliers. Dans ce domaine, elle soutiendra toujours dans les groupes de travail internationaux une attitude libérale des autorités de surveillance (cf. ch. VII/1.1.1.5 et 1.2.2).

2. Alliances boursières

Le 20 octobre 2000, les représentants de la SWX Swiss Exchange et du Consortium Tradepoint ont signé le dispositif contractuel relatif à la création de la nouvelle bourse virt-x. Celle-ci sera organisée selon le droit britannique et permettra de négocier les valeurs mobilières composant les principaux indices boursiers européens.

Il est prévu que la SWX Swiss Exchange et le Consortium Tradepoint disposeront chacun d'une participation de 38,9% à virt-x. Les actions restantes seront réparties dans le public. La SWX Swiss Exchange transférera son négoce de blue chips sur la plate-forme virt-x. Elle mettra également son infrastructure technique (soit le système de négoce EBS) à la disposition de la nouvelle plate-forme de négoce et exploitera cette dernière. Il est prévu que virt-x permettra le négoce de plus de 600 blue chips européens en francs suisses, en livres sterling et en euros. Le négoce sur la plate-forme virt-x intégrera la compensation et le règlement qui, au choix des participants, se fera par SIS SegInterSettle, Crest ou Euroclear.

La cotation des valeurs mobilières sera maintenue dans les pays d'origine respectifs. Ces derniers restent également compétents pour les questions liées à la publicité des participations et aux offres publiques d'acquisition. A l'heure actuelle, la Financial Services Authority (FSA) et la Commission des banques règlent le partage futur des compétences dans le domaine de la surveillance du marché de virt-x.

Le projet virt-x est soutenu par les banques d'investissement ABN Amro, Credit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Dresdner Kleinwort Benson, J.P. Morgan, Merrill Lynch, Morgan Stanley Dean Witter et UBS Warburg, par Instinet, par le système de négociation Archipelago et par le manager de fonds American Century. Il est prévu que virt-x deviendra opérationnel à la fin du premier trimestre 2001.

En 1998, Eurex et le Chicago Board of Trade (CBOT) ont entamé des négociations en vue d'une alliance boursière transatlantique. Ce projet a été approuvé par les mem-

bres du CBOT à la fin du mois de juin 1999, et les deux bourses ont signé le 1^{er} octobre 1999 les accords constituant la base de la future alliance boursière (cf. Rapport de gestion 1999 p. 176). Le 25 août 2000, le CBOT a remplacé son ancienne plateforme de négociation électronique «Project A» par le système de négociation électronique «a/c/e» (Alliance CBOT – Eurex) qui est quasiment identique à la plateforme de négociation exploitée par Eurex. A l'heure actuelle, approximativement 30% du négoce du CBOT se fait par le biais de la nouvelle plate-forme électronique tandis que le reste s'effectue selon le système traditionnel de la criée. Eurex a été reconnue par la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) en novembre 2000.

3. Fonds Abacha déposés auprès de banques suisses

A la fin de l'année 1999, il est apparu que plusieurs instituts bancaires domiciliés en Suisse ont ouvert des comptes en faveur de l'entourage de l'ancien Président nigérian Sani Abacha (cf. Rapport de gestion 1999 p. 195 s.). Il est reproché à ces personnes de s'être enrichies illégalement dans l'exercice de leur fonction et de s'être appropriées des biens publics dans une mesure considérable. Les autorités nigérianes retiennent à la charge d'Abacha et de ses partisans diverses infractions pénales, savoir détournement de fonds, escroquerie, faux dans les titres, corruption, appartenance à une organisation criminelle et blanchiment d'argent. En novembre 1999, la Commission des banques a ouvert une large procédure d'investigation qui a exigé beaucoup de travail. Elle a examiné auprès de 19 banques établies en Suisse si celles-ci s'étaient conformées aux devoirs de diligence prévu par la législation bancaire et les autres lois pertinentes.

Lors de l'acceptation et de la conservation de fonds de clients, divers devoirs de diligence doivent être respectés. Parmi ceux-ci, l'obligation pour la banque d'identifier son partenaire contractuel et d'identifier le véritable ayant droit économique («know your customer») a une importance primordiale. Il faut y ajouter l'obligation de clarifier l'arrière-plan économique et le but d'une transaction ou d'une relation d'affaires lorsqu'ils paraissent inhabituels ou que leur légalité n'est pas manifeste ou lorsque des indices laissent supposer que les valeurs patrimoniales sont d'origine criminelle ou soumises au pouvoir de disposition d'organisations criminelles. Lors de l'acceptation de fonds appartenant à des personnalités politiquement exposées, communément appelés «fonds de potentats», certains devoirs particuliers de diligence doivent être respectés. Dans cette situation, c'est à la direction, et non à un organe subalterne de la banque, de décider de l'acceptation et de la poursuite d'une relation d'affaires avec une personnalité politiquement exposée. La direction est tenue d'établir des directives claires concernant de telles relations d'affaires. Enfin, la banque doit refuser tous fonds dont elle sait ou doit présumer qu'ils proviennent de la corruption ou d'un abus de biens publics. C'est pourquoi les banques doivent examiner avec une attention particulière si elles veulent entrer en relation d'affaires

avec des personnes exerçant des fonctions publiques importantes ou avec des personnes qui leur sont manifestement proches et accepter les fonds de ces personnes.

En septembre 2000, la Commission des banques a rendu public un rapport faisant état des résultats de son enquête. La Commission des banques a constaté que cinq banques ont pleinement respecté leurs obligations de diligence. Elles se sont comportées de manière correcte parce qu'elles ont procédé à des clarifications approfondies relatives à la situation personnelle et économique de leurs clients. Lorsqu'elles ont eu connaissance de faits nouveaux ou en cas de doutes persistants, elles ont pris en temps utile les mesures qui s'imposaient telles que la rupture de la relation d'affaires ou l'annonce aux autorités compétentes. Six banques ont montré des points faibles ou des défaillances organisationnelles qui n'atteignaient pas un degré de gravité tel que des mesures contraignantes se seraient avérées nécessaires. Dans la plupart des cas, il a fallu critiquer la clarification insuffisante ou tardive de l'arrière-plan économique. Sur le plan organisationnel, des défauts tels que des tergiversations dans l'application de décisions internes ou, dans un cas, l'absence de directives internes relatives à la politique commerciale avec des personnalités politiques exposées ont été critiqués. Pour six autres banques, la Commission des banques a constaté des défaillances en partie graves et des défaillances individuelles grossières ou des comportements inadaptés. A titre d'exemple, il a été constaté une évaluation fautive d'une relation d'affaires ou relevé que des indices démontrant l'origine douteuse des fonds déposés avaient été ignorés. L'omission de transmettre des informations importantes sur une relation d'affaires aux instances supérieures ou encore le fait de ne s'être pas conformé à la décision de l'instance supérieure de mettre un terme à une relation d'affaires peuvent également être cités. Ces constatations ont entraîné diverses conséquences tant personnelles qu'organisationnelles. Dans trois cas, la Commission des banques a ordonné une révision extraordinaire. Un cas a été dénoncé à la Commission de surveillance de la Convention de diligence (CDB). A leur actif, la Commission des banques tient à relever que les banques ont, d'une part, respecté l'obligation d'annonce prescrite par la loi sur le blanchiment dès qu'elles ont eu des indices suggérant une origine potentiellement délictueuse des fonds déposés et, d'autre part, procédé au blocage interne des fonds.

La Commission fédérale des banques a annoncé dans son rapport du mois de septembre 2000 l'ouverture de deux procédures à l'encontre des banques Mirabaud & Cie et United European Bank. Les enquêtes ont été closes à la fin de l'année 2000. La Commission des banques n'a pas pu constater un lien entre les fonds concernés déposés auprès de ces deux banques et l'entourage de Sani Abacha.

L'enquête de la Commission des banques a montré qu'il est souvent difficile pour les banques de reconnaître un client politiquement exposé en tant que tel, en particulier lorsque le client cache des informations importantes ou donne de faux renseignements. Dans la plupart des cas examinés, les titulaires de comptes ou les

ayants droit économiques ne se sont pas identifiés comme étant politiquement exposés mais ont affirmé être des hommes d'affaires fortunés dont l'activité est prospère. A l'exception d'un cas insignifiant portant sur des montants comparativement modestes, Sani Abacha n'apparaît pas comme titulaire de compte ou ayant droit économique. Il faut néanmoins retenir qu'en ce qui concerne les relations avec des clients provenant d'un pays qui est sujet à la corruption, les banques doivent faire preuve d'une diligence particulière, surtout lorsque les clients veulent déposer des valeurs patrimoniales d'un montant considérable. Les banques ne doivent pas s'abstenir de procéder à la clarification des situations personnelles et économiques de leurs nouveaux clients, motifs pris qu'ils ont été introduits par un client de longue date bénéficiant d'une bonne réputation ou d'un bonus de confiance élevé ou que les fonds ont été transférés depuis un autre établissement bancaire suisse. Ces circonstances ne libèrent pas les banques de l'obligation de procéder à leurs propres clarifications relatives à l'arrière-plan personnel et économique de leurs clients ou à l'arrière-plan économique des transactions. En effet, il se peut que la banque précédente ait justement rompu la relation d'affaires en raison de l'origine douteuse des fonds. Ainsi que les enquêtes de la Commission des banques l'ont montré, les transferts provenaient en partie de tiers. C'est pourquoi il ne pouvait être admis que les clients crédités étaient déjà clients de la banque opérant le transfert et ont été examinés par celle-ci.

L'appareil législatif actuel est en principe suffisant pour lutter contre les fonds de potentats ou provenant de la corruption. Il y a cependant certains ajustements ponctuels à entreprendre. Ainsi, la Commission des banques va adapter ses directives de 1998 sur le blanchiment en tenant compte des conclusions de l'enquête relative aux fonds «Abacha» et des dernières évolutions du droit (cf. ch. II/2.4).

Une conclusion essentielle de l'enquête menée par la Commission des banques fait ressortir que les établissements bancaires qui ont accepté des fonds de l'entourage de Sani Abacha n'étaient pas seulement suisses, mais aussi des banques établies sur d'importantes places financières à l'étranger. Certains pays concernés sont finalement devenus plus actifs, ont bloqué des comptes et ouvert des procédures prudentielles. La Suisse et la Commission des banques s'efforcent de faire de la question des liens entre les établissements financiers et les fonds de personnes politiquement exposées un thème qui sera traité lors de forums internationaux et à faire en sorte que des standards minimaux internationaux soient adoptés. A ce titre, il convient de relever la participation de la Commission des banques à un groupe de travail, sous l'égide du Comité de Bâle, dont l'objectif est la création de standards minimaux internationaux dans le domaine «customer-due-diligence-for-banks» (cf. ch. VII/1.1.1.7).

Par ailleurs, les banques ont pris l'initiative d'intensifier la lutte contre les dépôts de fonds indésirables. A ce titre, onze grandes banques, actives dans la gestion de pa-

trimoine sur les marchés internationaux, ont présenté au public à la fin du mois d'octobre 2000 des directives générales, intitulées «Wolfsberg Principles», afin de lutter contre le blanchiment d'argent. Les «Wolfsberg Principles» reconnaissent expressément que les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées doivent être soumises à un devoir qualifié de diligence. Pour les banques suisses, cela ne représente toutefois rien de spécialement nouveau. Cette initiative, que l'on doit également aux deux grandes banques suisses, doit cependant être saluée. Au regard de la concurrence internationale, l'engagement mondial des plus grands gestionnaires internationaux de patrimoine de se soumettre à des règles communes représente un progrès significatif.

La Commission des banques confère au respect du devoir de diligence lors de l'acceptation et de la conservation de fonds de clients une très grande importance. Elle sanctionnera de manière rigoureuse et conséquente toutes les violations graves de ces devoirs. Pour tous manquements ou défaillances dans l'organisation, les personnes chargées d'administrer les établissements concernés risquent de se voir interdire l'exercice de leur activité dans le secteur bancaire. Les établissements surveillés doivent rapidement et efficacement remédier aux défaillances de leur département juridique et de «compliance». Dès lors, ceux qui ne veulent ou ne peuvent apporter à leur système de «compliance» un standard satisfaisant, s'exposent au retrait de l'autorisation d'exercer.

4. Entraide internationale en matière boursière

Les nouvelles tâches dévolues par le législateur à la Commission des banques en matière d'entraide administrative internationale ont entraîné en l'an 2000 un nouvel accroissement du travail. Le nombre d'autorités qui ont sollicité la Commission des banques atteint à présent la vingtaine. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses plus de 150 requêtes ont été introduites, portant sur plus de 250 banques et concernant plus de 300 clients différents. Parmi les autorités étrangères qui ont particulièrement souvent été amenées à solliciter l'aide de la Commission des banques au cours de l'année 2000 il y a lieu de relever le Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel allemand, la Commission des Opérations de Bourse française et la Société de la Bourse des Valeurs Mobilières de Bruxelles. A elles seules ces trois autorités sont à l'origine de près de la moitié des requêtes.

Un certain nombre de requêtes ont pu être liquidées sans décision formelle dans la mesure où il n'a pas été nécessaire de fournir des données concernant des clients ou lorsque les clients concernés ont donné leur accord à la transmission des informations. La Commission des banques a rendu jusqu'à présent 91 décisions, portant sur 48 affaires, dont 55 ont fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral a rendu 27 arrêts jusqu'à présent, dont onze au cours de l'année 2000. Dans ses arrêts de 1998 et 1999 déjà, le Tribunal fédéral s'était prononcé sur divers points importants et avait approuvé pour l'essentiel la pratique suivie par l'autorité de surveillance (cf. Rapport de gestion 1998 p. 228 ss et 1999 p. 172 ss). En 2000, le Tribunal fédéral a confirmé pour l'essentiel sa jurisprudence tout en précisant à nouveau certaines questions:

- L'autorisation de retransmission des informations à des autorités pénales donnée à l'autorité administrative étrangère par la Commission des banques doit faire l'objet d'un examen préalable particulier. Le Tribunal fédéral considère en particulier que la Commission des banques doit examiner pour ce faire si les conditions de l'entraide judiciaire sont remplies, en particulier celle de la double incrimination. En outre, l'accord donné par l'Office fédéral de la justice en application de l'art. 38 al. 2 let. c LBVM ne saurait être purement formel mais doit garantir que les règles de l'entraide judiciaire en matière pénale ne sont pas éludées. L'Office fédéral de la justice, qui a repris au 1^{er} juillet 2000 les compétences de l'Office fédéral de la police en matière d'entraide internationale, doit ainsi confirmer que les conditions de cette entraide sont remplies, soit en se ralliant à une prise de position détaillée de la Commission des banques, soit en motivant lui-même son approbation.
- En ce qui concerne la Securities and Exchange Commission américaine (SEC), le Tribunal fédéral a retenu, au vu du dossier qui lui était soumis, qu'il n'est pas possible, en l'état, de retenir que cette autorité garantit le respect du principe de la spécialité et du principe dit du «long bras» («Prinzip der langen Hand»), ainsi que l'exigence de la confidentialité. La Commission des banques a, par conséquent, entrepris des discussions avec les représentants de l'autorité américaine afin de clarifier ces questions et, dans la mesure du possible, obtenir des assurances relatives au respect des principes susmentionnés.
- En ce qui concerne l'entraide avec la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa italienne (CONSOB), le Tribunal fédéral a relevé que l'obligation faite à cette autorité de communiquer certaines informations au Ministero del tesoro faisait obstacle à l'octroi de l'entraide administrative. Au vu de cette jurisprudence, la Commission des banques a repris les discussions avec l'autorité italienne. Il s'est avéré que la CONSOB n'était tenue de transmettre des informations au Ministero del tesoro que dans certains cas très particuliers où des sanctions devaient être prononcées à l'encontre d'établissements assujettis. Dans tous les autres cas, aucune transmission n'est nécessaire. La CONSOB a en outre confirmé à la Commission des banques que, même dans ces cas très limités, elle ne transmettra aucune information au Ministero del tesoro sans l'approbation expresse de la Commission des banques. Il y a tout lieu d'espérer qu'au vu de ces nouvelles explications et assurances de la CONSOB, le Tribunal fédéral, s'il devait être saisi d'un nouveau recours, admettra la possibilité d'octroyer l'entraide administrative à la CONSOB.

- Dès l'instant où le compte bancaire d'une personne pourrait avoir servi à la commission d'une infraction, même à son insu, elle ne peut plus se prévaloir de la qualité de tiers non impliqué. L'autorité étrangère peut ainsi demander à connaître non seulement l'identité du donneur d'ordre, en particulier un gérant de fortune, mais aussi celle de la personne pour le compte de laquelle celui-ci a agi.
- La limite entre l'entraide judiciaire et l'entraide administrative est particulièrement délicate. Le Tribunal fédéral relève que les conditions pour autoriser la retransmission des informations aux autorités étrangères de poursuite pénale sont plus sévères que celles posées pour l'octroi de l'entraide administrative. L'autorisation de retransmission exige la présence d'éléments complémentaires qui démontrent, dans le cas particulier, qu'il existe un soupçon suffisant qu'un comportement pénalement répréhensible a été commis. Une qualification juridique des faits doit ainsi être possible et le texte des dispositions éventuellement violées doit être produit afin que la Commission des banques et l'Office fédéral de la justice puissent examiner si la double incrimination est donnée. Les exigences relatives à la description de l'état de fait ne sauraient par contre être trop importantes, ce d'autant qu'à ce stade il n'est pas encore établi que l'autorité de surveillance étrangère retransmettra les informations aux autorités pénales.
- Le traitement de certains cas de moindre importance, à savoir les cas dans lesquels tant les investissements que les bénéfices des personnes concernées sont très peu élevés fait toujours l'objet de discussions. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'examiner au cours de l'année 2000 un cas où le bénéfice réalisé atteignait CHF 2064.– pour un investissement total de CHF 17 680.–. Dans ce cas très particulier où la transaction en cause devait être examinée dans un contexte global en relation avec plusieurs autres transactions sur le même titre, le Tribunal fédéral a admis que les conditions de l'entraide administrative étaient remplies et que les informations pouvaient être transmises à l'autorité étrangère requérante.
- Le transfert d'informations relatives à des clients de banques ou de négociants en valeurs mobilières a soulevé des questions d'application de la loi sur la protection des données et de compétence du Préposé à la protection des données et de la Commission fédérale de la protection des données. Le Tribunal fédéral partage à cet égard l'avis de la Commission des banques lorsqu'elle estime qu'elle est seule compétente pour décider de l'admissibilité de la transmission de données de clients à d'autres autorités de surveillance étrangères qui demandent ces informations par le biais de l'entraide administrative, sous réserve des voies de recours au Tribunal fédéral. Dans la mesure où la personne concernée fait cependant valoir des prétentions indépendantes relevant spécifiquement de la protection des données, en particulier la prétention à la correction ou à la destruction de données personnelles, il lui est possible de les porter par-devant la Commission fédérale de la protection des données.

- Le Tribunal fédéral a enfin confirmé que les autorités suivantes sont des autorités de surveillance des marchés auxquelles l'entraide administrative peut en principe être accordée: la Commission des Opérations de Bourse française (COB), la Commissione Nazionale per le Società et la Borsa italienne (CONSOB), le Kredittilsynet norvégien, la Société de la Bourse des Valeurs Mobilières de Bruxelles (SBVMB), ainsi que la Securities and Exchange Commission de Croatie.

Dans le cadre de la surveillance du négoce auprès des bourses suisses (surveillance des marchés, art. 6 al. 2 LBVM), la Commission des banques mène des enquêtes sur des cas supposés de délits d'initiés, de manipulations de cours ou d'autres irrégularités (cf. ch. IV/2.5.1.1). Souvent, ces enquêtes présentent des éléments d'extranéité, par exemple lorsqu'une banque, un négociant en valeurs mobilières, un client ou des comptes détenus par des ressortissants suisses ont un lien avec les transactions effectuées sur le marché suisse qui font l'objet de l'examen. Dans de tels cas, des demandes de renseignements sont adressées aux autorités de surveillance étrangères compétentes (entraide administrative active), par exemple pour établir l'identité du client d'une banque étrangère, les motifs d'un placement décidé depuis l'étranger, l'existence de liens d'un acheteur ou d'un vendeur étranger avec la société émettrice, etc.

La Commission des banques a déposé de telles demandes de renseignements à plusieurs reprises déjà. Les autorités étrangères concernées sont entre autres la Financial Services Authority (FSA) d'Angleterre ainsi que la Securities and Exchange Commission (SEC) des Etats-Unis. Les informations requises de ces deux autorités ont été fournies complètement et avec célérité.

5. Mise en œuvre des standards minimaux internationaux

Les crises financières des années 1990 ont mis en évidence des faiblesses dans le système financier international et ont montré que la mondialisation, outre les chances de développement économique, comportait également des dangers. Il a été constaté qu'une des causes de crise était l'insuffisance, voire l'absence de réglementation des marchés financiers. Divers forums internationaux s'efforcent depuis lors de développer et d'étendre l'application de standards minimaux et de codes de conduite dans le but de les faire adopter dans les différentes réglementations nationales du secteur financier. La mise en œuvre de ces standards au niveau international n'est toutefois pas exempte de difficultés.

Quelques institutions internationales, en particulier le Forum de Stabilité Financière (FSF), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et le Fonds monétaire international (FMI), ont développé des initiatives en vue d'évaluer le respect des standards et des «best practices»

reconnus et d'identifier d'éventuelles lacunes dans les législations et les pratiques des pays concernés.

5.1 Forum de Stabilité Financière (FSF)

Ce Forum, créé en 1999, est une émanation du G-7 dont le but consiste à renforcer la stabilité financière globale. Dans ce cadre, il a chargé un groupe de travail d'examiner le rôle joué par les centres financiers offshore sur la stabilité des marchés financiers. Ce groupe a rendu son rapport en mars 2000, publié par le Forum le 5 avril 2000. Le rapport a conclu que, lors des dernières crises financières, aucun lien entre le rôle des Centres financiers offshore et des risques systémiques n'a été constaté, mais que l'inobservation des standards internationaux dans les domaines de la surveillance prudentielle et des marchés financiers pouvait occasionner des risques systémiques. Le groupe de travail a par ailleurs renoncé à donner une définition de la notion de «centre financier offshore» mais a cherché à en déterminer les caractéristiques qui sont notamment un régime fiscal très favorable, des conditions d'autorisation et de surveillance peu exigeantes, l'absence de présence physique obligatoire pour l'exercice d'une activité financière ou encore un haut niveau de secret. Dans une liste rendue publique le 25 mai 2000, le FSF a toutefois qualifié 37 pays de Centres financiers offshore. La Suisse figure dans la liste de ces Centres offshore, bien qu'elle ne présente aucune des huit caractéristiques retenues par le rapport:

1. La charge fiscale sur les revenus commerciaux et ceux provenant d'investissements n'est en Suisse ni inexistante ni particulièrement légère. Elle se situe même légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE.
2. La Suisse dispose d'un impôt anticipé dont le taux de 35% est le plus élevé de l'OCDE et présente par conséquent un caractère dissuasif évident.
3. Il n'y a pas de «trusts» en Suisse.
4. Il n'existe pas de statut «offshore» pour les entreprises en Suisse. Les entreprises résidentes et non-résidentes sont soumises au même traitement.
5. La réglementation et la surveillance des institutions financières correspond aux standards internationaux. La corruption, le blanchiment d'argent et le crime organisé font l'objet d'une lutte efficace effectuée en collaboration internationale.
6. Les institutions financières doivent avoir une présence physique en Suisse pour y déployer une activité.
7. Le secret bancaire suisse n'est pas absolu et ne constitue pas un obstacle à la surveillance des institutions financières, l'entraide administrative internationale ou l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.
8. Le volume des opérations à l'étranger ne dépasse pas de manière substantielle le produit de l'activité intérieure. Le secteur financier contribue pour 11% au produit intérieur brut.

En septembre 2000, la Commission des banques et la Banque nationale ont écrit une

lettre commune adressée à tous les membres du FSF. Ils y ont présenté une nouvelle fois la position de la Suisse aux termes de laquelle il ne se justifie pas de mentionner la Suisse sur la liste des centres financiers offshore. La Commission des banques regrette que les efforts internationaux destinés à renforcer le système financier perdent de leur crédibilité à la suite de telles décisions. On ne saurait se satisfaire de ce que la Suisse est qualifiée par le FSF de centre financier offshore «sans problèmes» dès lors que d'autres centres financiers importants tels que Londres et New York, qui déploient une activité financière comparable, ne sont pas mentionnés du tout. C'est pour cette raison que la Suisse refuse de se soumettre à un examen créé pour les centres financiers offshore, ainsi que le requiert le Forum de Stabilité Financière.

La Suisse est disposée à se soumettre au «Financial Sector Assessment Program» plus large du Fonds monétaire international (FMI) qui est ouvert à tous les membres du FMI et bénéficie d'une reconnaissance générale (cf. ch. 5.4). D'autres pays, en particulier certains Etats du G-7, se soumettent également à cet examen, au cours duquel le respect et l'application des standards internationaux en matière de surveillance et de réglementation du secteur financier sont vérifiés.

5.2 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

La liste des pays et territoires non coopératifs publiée par le GAFI au cours de l'année 2000 est également la conséquence d'une très forte influence des pays du G-7. Le GAFI est aujourd'hui l'organisation majeure de lutte contre le blanchiment sur le plan international. Il regroupe la plupart des Etats de l'OCDE ainsi que l'Argentine, le Brésil, Hong Kong et Singapour.

Le GAFI a développé 40 recommandations qui représentent les standards en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et qui ont été transposées à satisfaction dans la très grande majorité des pays membres. La lutte contre le crime organisé et le blanchiment ne peut toutefois être couronnée de succès que si des règles minimales sont appliquées de manière universelle. C'est pourquoi le GAFI a lancé en 1998 une importante initiative visant à identifier les brèches dans le dispositif et, en particulier, les pays non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans un premier rapport publié le 14 février 2000, le GAFI a défini vingt-cinq critères permettant d'identifier les règles et pratiques préjudiciables qui entravent la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les critères les plus importants concernent l'absence de législation anti-blanchiment, notamment l'absence d'incrimination du blanchiment de l'argent provenant de crimes graves, le manque de dispositions exigeant des intermédiaires financiers l'identification des clients et des ayants droit économiques, l'absence d'un système de déclaration des transactions suspectes et la présence d'obstacles importants empêchant la coopération avec d'autres autorités nationales.

Dans la première moitié de l'année 2000, un premier groupe de 30 centres financiers offshore ont fait l'objet d'un examen de la part du GAFI. Dans 15 d'entre eux, des manquements importants ont été constatés, à savoir que plusieurs des 25 critères étaient réunis. Ces juridictions ont été placées publiquement, en date du 22 juin 2000, sur une liste noire de pays et territoires non coopératifs. Comme mesure immédiate, le GAFI a décidé de faire application de sa recommandation 21. Le GAFI a ainsi demandé que les intermédiaires financiers de ses Etats membres portent une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes, des sociétés ou des établissements financiers issus des pays cités.

A la suite de cette publication, la Commission des banques a demandé aux banques et aux négociants en valeurs mobilières de faire preuve de la vigilance requise par les circonstances, en tenant compte des défaillances spécifiques relevées par le GAFI pour chacune des juridictions. La Commission des banques a rappelé les obligations d'identification et de clarification résultant de la loi sur le blanchiment d'argent, de la circulaire CFB 98/1 relative au blanchiment de capitaux et de la Convention de diligence des banques. Les autres autorités suisses de contrôle ont également informé les intermédiaires financiers soumis à leur surveillance.

5.3 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Le Comité de Bâle a lui aussi porté son attention sur divers pays présentant des points faibles sous l'angle de la surveillance des activités bancaires transfrontalières. Ainsi, le groupe de travail mixte comprenant des représentants du Comité de Bâle et du groupement des autorités de surveillance des places financières offshore («Working Group on Cross Border Banking») a poursuivi ses travaux durant l'année 2000 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 259) et identifié divers pays considérés comme problématiques à cet égard. A l'inverse d'autres groupements internationaux, le Comité de Bâle n'a pas publié de liste. Chaque pays a en revanche été informé par écrit des préoccupations du Comité et a été invité à améliorer sa législation et sa pratique. Les Etats concernés ont également été invités à se déterminer par écrit et à présenter les démarches envisagées afin de se hisser au niveau des standards internationaux. Les réponses furent très différenciées. Dans certains cas, des propositions de modifications législatives importantes en voie de réalisation, en vue de rendre la coopération internationale satisfaisante, ont été constatées. Un soutien technique a également été offert à certains pays. Dans aucun des cas cependant, les problèmes existants n'ont pu être totalement résolus, de sorte que ces pays demeurent sous observation.

La Commission des banques suit de près les développements qui interviennent dans les juridictions concernées et leurs progrès dans l'observation des principes fondamentaux pour une surveillance bancaire efficace. Il est notamment de première importance que la Commission des banques puisse assurer une surveillance sur base consolidée des établissements financiers pour lesquels elle assume cette tâche en sa

qualité d'autorité de surveillance du pays d'origine. La Commission des banques exige qu'aussi bien les inspecteurs internes que les réviseurs externes d'un établissement financier ayant son siège en Suisse puissent avoir un accès illimité aux informations auprès des filiales et succursales à l'étranger et puissent opérer des contrôles sur place. Afin de s'assurer que les standards minimaux applicables en Suisse sont également observés dans les filiales et succursales de banques suisses à l'étranger, la Commission des banques demande, d'une part, que des contrôles approfondis réguliers soient effectués par les réviseurs externes, en particulier en ce qui concerne les mesures prises en matière de «due diligence» et d'identification de la clientèle. Elle a, d'autre part, durant l'année 2000, examiné avec attention les demandes de certains établissements financiers suisses désireux d'étendre leurs activités dans des juridictions pouvant poser des problèmes à cet égard. Elle n'a pas toujours été en mesure de donner son feu vert à de telles implantations, notamment lorsque la situation juridique dans le pays d'accueil n'était pas claire et que l'accès aux informations ne semblait pas assuré. Outre sa participation aux travaux du Comité de Bâle, la Commission des banques entretient des contacts bilatéraux avec certains des pays concernés dans le but de clarifier les questions problématiques et d'aplanir les difficultés.

5.4 Fonds monétaire international (FMI)

A la suite de la crise asiatique et en ayant pour point de mire la prévention de nouvelles crises, le Fonds monétaire international (FMI) accorde aussi une plus grande attention à la vérification des secteurs financiers de ses membres. Une meilleure information sur l'état du secteur bancaire, la capacité de fonctionnement des systèmes de paiement, le cadre institutionnel et réglementaire du secteur financier ainsi que la politique monétaire et financière des Etats membres doivent favoriser la stabilité des systèmes économiques et financiers internationaux.

Un examen étendu et simultanément détaillé du secteur financier romprait cependant le cadre d'un examen de pays selon l'article IV effectué sur une base annuelle régulière par le FMI. Cet examen interviendra par conséquent de manière distincte dans le cadre du projet pilote commun du FMI et de la Banque mondiale, le programme d'évaluation du secteur financier («Financial Sector Assessment Program FSAP»). Les résultats de ces examens seront pris en considération dans le processus de consultation existant du FMI. Bien que le projet pilote résulte d'une initiative commune du FMI et de la Banque mondiale, les pays industrialisés seront examinés exclusivement par le FMI. On prévoit de faire de la vérification des secteurs financiers par le FMI et la Banque mondiale un élément régulier de la surveillance exercée par ces institutions internationales.

A l'occasion de la conférence annuelle du FMI et de la Banque mondiale de septembre 2000, le Chef du Département fédéral des finances a annoncé que la Suisse était

disposée à subir un examen de pays limité au secteur financier effectué par le FMI. En participant au FSAP, la Suisse accepte la responsabilité internationale qui lui incombe en sa qualité de centre financier parmi les plus importants. Elle souligne également qu'elle n'a pas sa place dans la catégorie des centres financiers «off-shore».

Les consultations FSAP ont pour objet l'évaluation des standards et des codes de conduite dans le domaine de la réglementation des marchés financiers. Elles portent en particulier sur le respect des Principes fondamentaux de Bâle pour une surveillance bancaire efficace («Basle Core Principles for Effective Banking Supervision») et des Principes de l'OICV pour la surveillance et la réglementation des marchés («Principles of Securities Regulation»).

6. Avoirs en déshérence auprès des banques suisses

6.1 Transposition des recommandations du rapport final de l'ICEP

En date du 9 décembre 1999, l'Independent Committee of Eminent Persons (ICEP) a publié son rapport final sur les recherches effectuées auprès des banques suisses d'avoirs appartenant aux victimes de l'Holocauste de la 2^e Guerre Mondiale (cf. Rapport de gestion 1999 p. 178 ss). La Commission des banques a alors annoncé qu'elle prendrait une décision sur les recommandations de l'ICEP au cours du premier trimestre 2000. Elle a sollicité les prises de positions des banques impliquées dans les investigations de l'ICEP et a procédé à l'analyse du cadre juridique pour une nouvelle publication de comptes ainsi que pour la constitution d'une base de données centralisée. De son côté, lors de sa session finale du 23 février 2000, l'ICEP a corrigé vers le bas le nombre de comptes qui présentent un lien vraisemblable ou possible avec les victimes de l'Holocauste publié dans le rapport final de l'ICEP du 9 décembre 1999. En lieu et place des 53 886 comptes mentionnés dans le rapport final de l'ICEP, seuls 46 131 comptes ont été considérés comme pertinents. Le nombre réduit des comptes identifiés comme ayant un lien possible avec les victimes de l'Holocauste repose par ailleurs uniquement sur des circonstances ou critères particuliers et non pas sur des preuves. Comme l'ICEP l'a déjà souligné dans son rapport final du 9 décembre 1999, il n'y a pas de preuves formelles que les titulaires de ces comptes aient réellement été victimes de l'Holocauste. Pour environ 1200 comptes seulement, les recherches de l'ICEP, étayées par des documents bancaires datant de la 2^e Guerre Mondiale, ont permis de démontrer que le titulaire du compte était effectivement une victime de l'Holocauste.

Le 30 mars 2000, la Commission des banques a communiqué ses décisions sur les recommandations du rapport final de l'ICEP aux banques concernées et au public. Elle a enjoint les banques concernées d'annoncer et de publier au total 5273 comptes ouverts ou soldés. Les banques concernées disposent par ailleurs de la faculté de

procéder à la publication de 21 033 comptes supplémentaires clôturés par des inconnus. L'ICEP avait considéré que ces 26 306 comptes avaient un lien «vraisemblable» avec des victimes de l'Holocauste. De plus, la Commission des banques a autorisé la constitution d'une base de données centralisée pour les 46 131 comptes considérés par l'ICEP comme ayant un lien «vraisemblable ou possible» avec des victimes de l'Holocauste. La Commission des banques n'a par contre pas jugé nécessaire, ni opportune, la centralisation recommandée par l'ICEP des 4,1 millions de comptes existant avant 1945 qui ont été découverts dans les banques suisses. L'ICEP lui-même a considéré, après une analyse approfondie, que seuls les 46 131 comptes évoqués présentaient un «lien vraisemblable ou possible» avec des victimes de l'Holocauste, alors qu'un tel lien ne pouvait être établi pour les autres comptes datant de la même période. La prescription d'une centralisation des données de ces 4,1 millions de comptes apparaît dès lors disproportionnée.

La Commission des banques a fait dépendre la transposition de ses décisions de l'intégration, dans la procédure transactionnelle pendante aux Etats-Unis entre les grandes banques et les organisations juives, des procédures de revendication sur des comptes publiés. Cette intégration n'était pas encore établie lors de la décision de la Commission des banques, car le juge fédéral compétent Korman n'avait pas encore validé la transaction et le plan de répartition. Antérieurement aux décisions de la Commission des banques, ce juge avait posé comme condition à toute validation d'une transaction la transposition des recommandations de l'ICEP par la Commission des banques.

L'organisation de l'annonce et de la publication des comptes concernés a été déléguée à l'Association suisse des banquiers. Celle-ci devait également se charger de l'organisation d'une procédure de revendication en Suisse, laquelle a pu être intégrée dans la procédure de répartition transactionnelle aux Etats-Unis. Cette mesure vise à permettre de déduire directement du montant transactionnel tout paiement des banques concernées. Le tribunal arbitral qui a déjà traité les prétentions sur les avoirs en déshérence publiés en 1997 (cf. Rapport de gestion 1998 p. 137) doit juger les prétentions de victimes de l'Holocauste en tant que pure institution administrative. Ainsi, le tribunal arbitral va jouer un rôle décisif, sur mandat d'un tribunal fédéral américain, dans la mise en œuvre de l'accord transactionnel issu de la plainte collective.

Le 2 août 2000, le juge Korman a validé l'accord transactionnel dans le cadre de la procédure issue de la plainte collective avec certaines conditions pour l'intégration dans la transaction des autres banques concernées par les investigations de l'ICEP. Il a demandé à toutes les banques de faire usage de l'autorisation de publier les 21 033 comptes restants accordée par la Commission des banques. Il a admis expressément le paiement des prétentions et la prise en charge des frais de la procédure de revendication en imputation du montant transactionnel. Bien que la Commission des ban-

ques ait largement suivi les recommandations de l'ICEP, le juge Korman a massivement critiqué les décisions du 30 mars 2000 de cette dernière. Déjà peu après la publication du rapport final de l'ICEP, la Commission des banques avait annoncé sa décision pour le premier trimestre 2000 et avait expliqué que ce laps de temps était nécessaire afin d'analyser le rapport final de l'ICEP ainsi que pour permettre de prendre les avis des intéressés. Malgré cela le juge Korman a qualifié d'anormalement long et d'incompréhensible le temps écoulé jusqu'à la décision. Par ailleurs, le juge Korman a qualifié de particulièrement préoccupant la décision de la Commission des banques de ne pas ordonner la centralisation d'une banque de données portant sur 4,1 millions de comptes. Le non-respect des recommandations de l'ICEP pose à son avis indubitablement la question de savoir si dans ces circonstances un traitement loyal des prétentions dans la procédure transactionnelle est toujours possible. La Commission des banques rejette ces critiques pour les motifs évoqués ci-dessus en relation avec sa décision du 30 mars 2000. Cette critique est par ailleurs totalement déplacée au vu du soutien complet que la Commission des banques a toujours apportée à l'enquête de l'ICEP. Sans le soutien de la Commission des banques, l'enquête de l'ICEP n'aurait pas pu avoir lieu ou alors seulement dans une mesure très limitée.

En date du 22 novembre 2000, le juge Korman a validé également le plan de répartition. Une somme de USD 800 millions sur le total de USD 1.25 milliard prévu dans l'accord transactionnel a été réservée pour les prétentions des victimes de l'Holocauste et de leurs successeurs portant sur des fonds déposés auprès des banques suisses. Un rôle important a été accordé au tribunal arbitral pour les fonds en déshérence à Zurich lors de l'exécution du plan de répartition pour les prétentions portant sur les fonds déposés auprès des banques suisses. Le juge Korman a nommé le 8 décembre 2000 Paul Volcker, ancien président de l'ICEP, et Michael Bradfield, ancien secrétaire de l'ICEP, en qualité de «Special Masters» chargés de surveiller le tribunal arbitral et de contrôler l'application du plan de répartition. L'activité du tribunal arbitral, des «Special Masters» et de leurs auxiliaires en Suisse devaient être considérées comme des activités officielles effectuées pour un Etat étranger. Le tribunal arbitral a par conséquent demandé pour lui-même et pour les autres personnes concernées une autorisation auprès du Département fédéral de justice et police, qui n'avait pas encore été accordée à la fin de l'année 2000. Elle a été annoncée pour janvier 2001. L'Association suisse des banquiers a préparé à fin 2000, en accord avec les «Special Masters», la publication des comptes ordonnée par la Commission des banques.

6.2 Directives de l'Association suisse des banquiers / Loi fédérale sur les avoirs en déshérence

Les directives révisées de l'Association suisse des banquiers sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2000 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 181 s.). La création d'une banque de

données centralisée auprès de la SAG SEGA Aktienregister AG, laquelle contiendra tous les fonds en déshérence, en constitue la principale innovation. Ainsi, pour la première fois, l'ombudsman des banques disposera d'une possibilité d'accès centralisée à tous les avoirs en déshérence auprès des banques suisses. La première annonce de fonds en déshérence a dû être faite au plus tard au 31 décembre 2000.

A la suite de la publication du rapport final de l'ICEP, les travaux du projet pour une nouvelle loi fédérale sur les avoirs en déshérence ont pu être repris (cf. Rapport de gestion 1999 p. 181). Un groupe de travail interne à l'administration, sous la direction de l'Office fédéral de la justice, a soumis un nouveau projet au Conseil fédéral au printemps 2000. Ce projet a été entériné par le Conseil fédéral le 5 juillet 2000 et soumis à la procédure de consultation, laquelle est arrivée à échéance le 30 septembre 2000. Après cela, le Département compétent a apprécié les résultats de la procédure de consultation. Aucune décision relative à la suite de la procédure n'avait été prise à la fin de l'année 2000.

D'après le projet mis en consultation, la nouvelle loi s'étendra aux banques, aux directions de fonds de placement, aux négociants en valeurs mobilières et aux établissements d'assurances (désignés comme acteurs financiers), lesquels sont par ailleurs déjà soumis à la surveillance de la Confédération. Le projet de loi impose aux acteurs financiers de rechercher le contact avec leurs clients, lorsque qu'un tel contact n'a pas eu lieu durant les huit dernières années. De plus les avoirs restés en déshérence pendant dix ans doivent être signalés à l'autorité qu'instituera le Conseil fédéral. Cette autorité renseignera les personnes qui auront rendu leur qualité vraisemblable sur l'endroit où se trouvent lesdits avoirs. En l'absence de contact avec un client pendant plus de 50 ans, les avoirs en déshérence reviennent à la Confédération. La violation de l'obligation d'annonce est sanctionnée par une disposition pénale, alors que les efforts de recherche des acteurs financiers sont contrôlés par les organes de surveillance existants. Pendant la procédure de consultation, la nouvelle loi a été critiquée sur des points déterminants par différents intervenants.

II. Banques

1. Bases légales

1.1 Loi sur les banques

1.1.1 Fonds propres et liquidité (art. 4 LB)

La Commission des banques a saisi l'occasion de la réforme du système monétaire et de la révision conjointe de la loi sur la Banque nationale pour examiner de manière critique les dispositions de la loi sur les banques en matière de liquidité. La modification des dispositions relatives à la liquidité de caisse en une réglementation relative aux réserves minimales contenue dans la loi sur la Banque nationale impliquait une adaptation de l'art. 4 LB. La Commission des banques a donc transmis au groupe d'experts une proposition de révision correspondante. Celle-ci a été intégrée au projet qui sera mis en consultation au printemps 2001.

Les modifications envisagées de l'art. 4 LB n'ont d'autre but que d'adapter la loi au droit réglementaire en vigueur ainsi qu'aux directives des autorités de surveillance. Aucune modification fondamentale n'est prévue.

1.1.2 Insolvabilité des banques et protection des créanciers

Le chef du Département fédéral des finances a confié à une commission d'experts la mission d'examiner les dispositions relatives à l'assainissement et à la liquidation des banques ainsi qu'à la protection des déposants (cf. Rapports de gestion 1998 p. 31 s. et 1999 p. 39). Les travaux de la commission d'experts, auxquels la Commission des banques a pris une part active, ont abouti en automne 2000 avec l'adoption d'un rapport et d'un projet pour une modification de la loi sur les banques en matière d'assainissement et de liquidation ainsi que de protection des déposants.

Le projet de la commission d'experts prévoit les modifications principales suivantes:

- La réunion dans la loi sur les banques et la simplification de nombreuses dispositions, dont certaines sont actuellement éparpillées dans différentes ordonnances, permettra de remédier au défaut de transparence de la réglementation actuelle en matière d'assainissement et de liquidation.
- Dans le domaine de la prévention, l'actuel observateur sera remplacé par un chargé d'enquête. Comme cela a été le cas jusqu'à maintenant, la Commission des banques pourra lui demander d'éclaircir un état de fait relevant de la surveillance prudentielle. Elle pourra également – et c'est nouveau –, dans des cas où une intervention rapide et modulable est nécessaire, déléguer une partie de ses compétences en matière de surveillance et autoriser le chargé d'enquête à intervenir dans les affaires de la banque afin de protéger les intérêts des créanciers.

- Le projet étend les compétences de la Commission des banques dans le traitement des banques à problèmes. En cas de violation continue des dispositions sur les fonds propres ou de soupçon de surendettement, la Commission des banques pourra, en lieu et place d'un retrait immédiat de l'autorisation suivi d'une liquidation, ainsi que le prévoit le droit actuel, prendre des mesures tendant à préserver les intérêts des créanciers ainsi qu'à protéger la banque de retraits massifs. Les mesures de sûreté expressément prévues dans le projet de loi correspondent pour l'essentiel à la pratique actuelle de la Commission des banques. Est toutefois nouvelle la compétence de celle-ci d'octroyer un sursis et d'offrir ainsi à la banque, de manière directe ou indirecte, une protection contre les poursuites.
- La Commission des banques pourra engager une procédure d'assainissement pour une banque en danger d'insolvabilité en cas de perspective d'assainissement. Les nouvelles dispositions réglant la procédure d'assainissement correspondent pour l'essentiel aux règles d'exception des années 30 qui ont fait leurs preuves. La Commission des banques pourra nommer un chargé d'assainissement qui, après avoir entendu les créanciers et les propriétaires, aura pour tâche d'élaborer un plan d'assainissement. Ce plan devra ensuite être accepté par la Commission des banques et, en cas de recours, par le Tribunal fédéral. Lorsque l'assainissement paraît improbable ou lorsqu'une majorité qualifiée de créanciers le demande, la Commission des banques engagera une procédure de faillite bancaire (liquidation).
- Une procédure de liquidation unique remplace les actuelles procédures concordataire et de faillite. Elle s'apparente à la procédure de faillite ordinaire. Compte tenu des particularités de la liquidation bancaire, certaines règles spéciales s'appliqueront.
- Le projet simplifie et unifie l'actuelle réglementation des voies de recours et de la cognition des différentes autorités. La Commission des banques sera seule compétente pour les mesures de sûreté et d'assainissement ainsi que pour le prononcé de la liquidation. Ses décisions pourront être attaquées par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Les chargés d'enquête et d'assainissement nommés par la Commission des banques, de même que les liquidateurs, ont pour tâche d'exécuter les décisions de celle-ci. Il ne leur échoit – à la différence de l'administration de la faillite ou d'un liquidateur institué par la loi sur la poursuite pour dettes et faillite – aucun pouvoir de disposition propre.
- En cas d'ouverture d'une procédure de liquidation, la révocabilité d'ordres de paiements ou d'opérations sur papiers valeurs qui ont été effectués au moyen de systèmes de règlement comme le futur CLS («Continuous Linked Settlement») doit se déterminer selon les règles du système en question. Est supprimée de cette manière l'imprécision du système légal suisse qui pourrait constituer un obstacle à la participation de la Suisse à un système de paiement international.

- Le projet crée un cadre légal pour la collaboration avec les autorités étrangères lors de liquidations de banques actives à un niveau international.
- L'ensemble des dispositions proposées – qu'elles soient nouvelles ou modifiées – valent mutatis mutandis pour les négociants en valeurs mobilières (cf. ch. IV/1.1) de même que pour les entreprises qui ne disposent pas d'une autorisation de la Commission des banques et qui doivent être liquidées en application de la loi sur les banques ou de la loi sur les bourses.
- Dans le domaine de la protection des déposants, le projet crée la possibilité, dans la faillite bancaire, de désintéresser en priorité les petits créanciers ayant déposé jusqu'à un montant de CHF 5000.
- Le privilège fixé à CHF 30 000 pour certaines créances selon le droit actuel est étendu à tous les dépôts de clients auprès de banques.
- Selon le modèle de réglementation en vigueur dans l'Union européenne, les banques seront légalement tenues de garantir les dépôts privilégiés dans le cadre d'une autoréglementation. La manière dont elles organisent et financent cette garantie est laissée à leur libre appréciation, sous réserve d'approbation de la Commission des banques. L'institution de garantie est subrogée dans les droits des déposants – comme actuellement – dans la mesure de ses prestations et peut exiger son désintéressement sur le produit de liquidation de la banque liquidée.
- La responsabilité des fondateurs, des organes et des personnes nommées par la Commission des banques est régie par les dispositions idoines du droit de la société anonyme. L'actuelle réglementation de la loi sur les banques en matière de responsabilité – laquelle ne se distingue pas fondamentalement de celle du droit de la société anonyme – sera abrogée.

Le projet de loi élargit les compétences de la Commission des banques relativement au traitement des banques à problèmes. En 2000, la Commission des banques a discuté de manière approfondie jusqu'à quel point cette mesure était indiquée. Elle est arrivée à la conclusion qu'il était adéquat pour elle, au vu de sa proximité et de son activité permanente de surveillance, d'assurer la fonction d'instance spécialisée nécessaire au traitement des banques insolubles. Actuellement, ces fonctions sont remplies par des instances judiciaires cantonales.

1.2 Ordonnance sur les banques / Révision des dispositions sur la liquidité

La révision de la loi sur la Banque nationale impliquera également une révision des dispositions sur la liquidité de la loi sur les banques (cf. ch. 1.1.1). Il est en particulier prévu de transférer la liquidité de caisse dans le système de la réserve minimale

de la Banque nationale. La nouvelle réglementation qui en découle permettra au législateur et à l'autorité de surveillance de procéder à un examen approfondi de la réglementation actuelle. Dans ce sens et sur la base des dispositions internationales (cf. Rapport de gestion 1999 p. 257 s.), la Commission des banques a effectué en l'an 2000 les premières clarifications internes approfondies et eu des discussions avec différents établissements bancaires, des sociétés de consultants et des autorités de surveillance étrangères.

2. Circulaires

2.1 Risques de défaillance de contreparties dans le domaine interbancaire

Par le biais de la circulaire commune de mars 2000, la Banque nationale et la Commission des banques ont informé l'ensemble des banques au sujet de l'enquête sur les risques de défaillances des contreparties les plus importantes dans le domaine interbancaire. Cette dernière a été menée à partir du milieu de l'année sur base trimestrielle.

Dans le cadre de cette enquête, les dix positions les plus importantes envers les banques ou groupes bancaires suisses et étrangers devront être annoncées sur base individuelle comme sur base consolidée. Le but de cette enquête est de créer une base de données apte à mesurer la fragilité des banques suisses dans l'éventualité où des banques ou des groupes bancaires indigènes ou étrangers seraient confrontés à des difficultés financières (ou autres) et à permettre ainsi d'en estimer les risques systémiques. L'enquête périodique sera utilisée en cas de crise comme point d'ancrage de l'analyse des interdépendances. Dans l'hypothèse où l'actualité de l'enquête précitée devait cependant s'avérer dépassée, une enquête ponctuelle serait conduite en application de l'art. 23^{bis}, al. 2 LB auprès de banques sélectionnées. A cet égard, les données obtenues par l'enquête périodique serviront de point de départ à la détermination du cercle d'investigation. Sur la base des résultats des enquêtes effectuées durant une phase d'essai de deux ans (enquêtes du 30 juin 2000 au 31 mars 2002), un examen sera effectué en vue de déterminer si des adaptations des formulaires d'enquête ou des procédures s'avèrent nécessaires. En particulier le contenu de l'annonce, le périmètre des banques et des groupes bancaires soumis à l'obligation d'annoncer ainsi que le rythme d'annonce seront revus et, le cas échéant, redéfinis.

2.2 Créances interbancaires à court terme (Circulaire CFB 00/1)

Les dispositions sur la répartition des risques introduites en 1995 (cf. Rapport de gestion 1995 p. 130 ss) prévoient un facteur de pondération en fonction du risque de 25% pour les créances interbancaires à court terme. Afin de simplifier la gestion des placements à court terme, un facteur de pondération en fonction du risque de 8% pour les créances d'une durée résiduelle allant jusqu'à un an sur les grandes banques

et les banques cantonales a déjà été introduit lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation par l'adoption de la circulaire CFB 96/1 (cf. Rapport de gestion 1996 p. 152). Cette circulaire a été adaptée en 1998 à la suite de la fusion entre grandes banques suisses (Circ.-CFB 98/4, cf. Rapport de gestion 1998 p. 156 s.).

Le choix d'établissements suisses de renom auprès desquels des placements à court terme peuvent être effectués est toutefois limité, de sorte que différentes institutions effectuent leurs placements auprès de banques étrangères. Dans ce cas de figure, des problèmes de placements apparaissent toutefois très vite, en raison du facteur de pondération de 25%. Cette problématique s'est encore accentuée à la suite de diverses fusions.

La Commission des banques a été interpellée à plusieurs reprises par différents établissements bancaires, souhaitant pouvoir disposer d'une pondération privilégiée non seulement pour les créances à court terme sur les grandes banques et les banques cantonales mais également sur certaines banques étrangères. Un tel traitement peut être admis du point de vue du droit de la surveillance en raison de la qualité des établissements étrangers considérés. Aussi, dans un premier temps, cette possibilité a été octroyée à différents établissements sur une base individuelle. Une telle solution n'étant pas satisfaisante à long terme, la Commission des banques a décidé de remplacer la circulaire susmentionnée par des nouvelles prescriptions (Circ.-CFB 00/1).

Ainsi, en sus du précédent facteur de pondération de 8% pour les créances sur les grandes banques et les banques cantonales bénéficiant de la garantie de l'Etat, les banques sont maintenant autorisées à pondérer avec un facteur de 12% les créances d'une durée résiduelle allant jusqu'à un an sur les banques étrangères, qui remplissent les conditions cumulatives suivantes:

- Banques bénéficiant d'une notation à court terme «Prime-1» (meilleure notation) et d'une notation à long terme «AA» ou supérieure.
- Banques disposant de fonds propres s'élevant à CHF 5 milliards au minimum.

2.3 Outsourcing (Circulaire CFB 99/2)

La nouvelle circulaire CFB 99/2 «Outsourcing» est entrée en vigueur en novembre 1999 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 187 ss). Cette circulaire définit les conditions auxquelles les banques et les négociants en valeurs mobilières peuvent externaliser à une entreprise tierce des prestations de services bancaires. Selon les dispositions transitoires applicables, les solutions d'externalisation existantes doivent être adaptées à la circulaire dans un délai de deux ans, soit jusqu'au 1^{er} novembre 2001. Par contre, la circulaire est d'ores et déjà applicable aux solutions d'externalisation développées après le 1^{er} novembre 1999.

La circulaire a suscité divers questions et problèmes d'application auprès de quelques banques et institutions de révision, lesquels ont pu être résolus par la Commission des banques avec les interlocuteurs concernés. En mai 2000, diverses questions d'interprétation relevées par l'Association suisse des banquiers ont été discutées avec une délégation de cette dernière. Actuellement une révision de la circulaire est à l'examen, également en rapport avec la problématique des activités financières électroniques (cf. ch. I/1).

2.4 Blanchiment de capitaux (Circulaire CFB 98/1)

Les directives sur le blanchiment de capitaux édictées par la Commission des banques en 1991 ont été révisées pour la dernière fois en 1998 et adaptées à la loi sur le blanchiment d'argent, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998 (cf. Rapport de gestion 1998 p. 154 ss). Une nouvelle révision des directives sur le blanchiment de capitaux s'impose en raison du nouveau droit pénal sur la corruption et des enseignements tirés de l'enquête Abacha (cf. ch. I/3).

Le droit pénal sur la corruption, qui menace entre autres innovations d'une peine de réclusion la corruption active d'agents publics étrangers, est entré en vigueur le 1^{er} mai 2000. Avec l'introduction de cette nouvelle infraction, les employés de banques enfreignent non seulement les exigences du droit bancaire relatives à la garantie d'une activité irréprochable, mais se rendent également punissables de blanchiment d'argent, s'ils acceptent des capitaux d'agents publics étrangers, dont ils savent ou auraient dû savoir, qu'ils proviennent d'un acte de corruption. Par ailleurs, le nouveau droit pénal sur la corruption implique un devoir de communication, lorsque la banque sait ou dispose d'indices fondés que les capitaux acceptés proviennent d'un acte de corruption commis à l'étranger. D'après les directives de la circulaire de la Commission des banques sur le blanchiment de capitaux, la garantie d'une activité irréprochable implique que les intermédiaires financiers ne doivent pas accepter de capitaux dont ils savent ou doivent présumer qu'ils proviennent d'un acte de corruption ou de détournement de fonds. Mais, depuis l'entrée en vigueur de la révision du droit pénal sur la corruption, l'indication qu'un tel comportement peut également être pénalement punissable et qu'il implique un devoir de communication fait défaut dans la circulaire.

Les enseignements découlant de l'enquête Abacha (cf. ch. I/3) doivent également être intégrés dans la mise à jour de la circulaire. La Commission des banques évoque entre autres, pour les banques actives dans le domaine du «private banking», l'introduction de l'obligation qu'au moins un membre de la direction connaisse la situation personnelle des plus gros et importants clients. Par ailleurs, l'obligation des banques de procéder à des investigations complémentaires avant l'acceptation d'une relation d'affaires proprement dite est également évoquée. L'obligation de se renseigner auprès du client sur les raisons qui l'ont amené à mettre un terme à sa précédente re-

lation bancaire et à changer de banque doit aussi être examinée. Le pendant en serait l'obligation de la banque, qui met un terme à sa relation bancaire avec le client, de mettre en garde les autres banques de son propre chef ou sur demande. Enfin, il n'est pas à exclure que la circulaire doive être adaptée, le cas échéant, sur la base de futurs nouveaux standards minimaux internationaux (cf. ch. VII/1.1.1.7).

3. Pratique de l'autorité de surveillance

3.1 Garantie d'une activité irréprochable

Dans le cadre de ses enquêtes relatives aux fonds de l'ex-président nigérian Sani Abacha et de son entourage (cf. ch. I/3), la Commission des banques a dû examiner à plusieurs reprises le comportement de personnes dirigeantes. Les personnes chargées d'administrer et de gérer une banque doivent, d'après la loi sur les banques, offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Dans plusieurs cas, les points faibles de l'organisation ou la violation de certains devoirs de diligence ne pouvaient pas être imputés clairement à une personne déterminée exerçant une fonction dirigeante, mais relevaient au contraire d'une défaillance de l'organisation générale de la banque. Cette insuffisance de l'organisation a pourtant été reprochée à la banque, étant donné qu'elle devait elle-même, en sa qualité d'entreprise autorisée, remplir en permanence la condition d'une activité irréprochable. Dans deux cas, l'enquête de la Commission des banques a entraîné des conséquences personnelles pour des personnes occupant une position dirigeante. Avant même que les procédures ne soient ouvertes, les banques concernées s'étaient séparées des personnes indélicates. En l'état, deux procédures ne sont pas encore terminées.

3.2 Contrôle sur place d'autorités de surveillance étrangères

En application du nouvel art. 23^{septies} LB, la Commission des banques a autorisé les autorités de surveillance néerlandaise et danoise à pratiquer des contrôles sur place auprès de trois établissements, dès lors qu'elles assument, en leur qualité d'autorité du pays d'origine, la responsabilité pour la surveillance consolidée. Dans chacun de ces cas, la Commission des banques a examiné l'admissibilité de la requête en fonction des particularités de l'espèce. Elle envisage de régler l'admissibilité des contrôles sur place dans le cadre d'échanges de lettres formels avec les autorités de surveillance étrangères. Divers échanges de lettres sont actuellement en préparation.

L'art. 23^{septies} al. 5 LB autorise les banques à exiger que les autorités étrangères soient accompagnées par des représentants de la Commission des banques ou par une société de révision bancaire. Deux des contrôles précités furent effectués en présence de représentants de la Commission des banques. Cela peut être d'un intérêt pour la banque concernée, le fonctionnement du système de surveillance suisse pouvant être expliqué aux autorités étrangères à cette occasion. La compréhension mutuelle

pour d'éventuelles différences dans l'exercice de la surveillance s'en trouve renforcée, ce qui facilite bien souvent l'activité de contrôle proprement dite. L'établissement concerné lui-même doit également procéder à certains préparatifs afin que le contrôle sur place puisse être mené à bien. La présence de représentants de la Commission des banques aux côtés des autorités étrangères est facturée à la banque faisant l'objet du contrôle.

Les contrôles sur place au sens de l'art. 23^{septies} LB permettent aux autorités du pays d'origine de vérifier si une banque en mains étrangères est organisée de manière adéquate, si les risques liés à l'activité commerciale sont suffisamment pris en compte et si les prescriptions en matière de fonds propres et de répartition des risques sont respectées sur une base consolidée. Les noms de clients ne sont généralement d'aucun intérêt lors de tels contrôles. Lorsqu'il s'agit de vérifier, par des sondages, si les documents relatifs aux clients respectent les prescriptions et les standards (p.ex. en matière de lutte contre le blanchiment), les données sensibles sont soit rendues anonymes, soit un autre système assure qu'elles seront protégées. Lorsque la divulgation du nom de clients se révèle nécessaire, la Commission des banques récolte elle-même les informations et les transmet à l'autorité requérante. Dans ces circonstances, elle est tenue d'ouvrir une procédure au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative (cf. art. 23^{septies} al. 4 LB).

Avec l'introduction de l'art. 23^{septies} LB, la Suisse a mis en œuvre un des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace émis par le Comité de Bâle en septembre 1997 (cf. Bulletin CFB 33/1997 p. 71 ss et Rapport de gestion 1998 p. 150 s.). En 2000, le Comité de Bâle a repris la discussion sur la question de l'échange d'informations au niveau international ainsi que celle sur l'activité de contrôle des autorités du pays d'origine. Il émettra très vraisemblablement de nouvelles recommandations en la matière (cf. ch. VII/1.1.1.5).

3.3 Fonds propres, répartition des risques et liquidités

3.3.1 Examen des modèles

Afin de calculer les exigences de fonds propres nécessaires à la couverture des risques de marché, les instituts peuvent utiliser, pour autant qu'ils ne bénéficient pas de la méthode simplifiée, la méthode standardisée ou un modèle d'agrégation des risques (cf. Rapport de gestion 1999 p. 197 s.). Ce terme désigne des méthodes mathématiques et statistiques qui permettent de déterminer un intervalle englobant les diminutions potentielles de la valeur d'un portefeuille. Dans les grandes lignes, le concept de Value-at-Risk (VaR), ou montant exposé au risque, détermine dans ce cas les limites qui, pendant une période déterminée (par ex. 10 jours), ne seront dépassées qu'avec une probabilité résiduelle minime (par ex. 1%). L'utilisation de la méthode des modèles nécessite néanmoins l'autorisation préalable de la Commis-

sion des banques (cf. art. 12o et p OB ainsi que FPRM-CFB, chapitre V en particulier). Le modèle interne d'agrégation des risques spécifiques à un institut doit en outre remplir plusieurs exigences dans les domaines de l'organisation, de l'infrastructure et des contrôles (par ex. qualité et actualité des rapports relatifs aux risques, intégration de la gestion des risques au sein de la culture d'entreprise). Les vérifications y relatives sont réalisées en collaboration avec les institutions de révision bancaire et les autorités de surveillance étrangères par des spécialistes du Secrétariat de la Commission des banques. Sur la base de ces vérifications, la Commission des banques détermine le facteur de multiplication spécifique à l'institut qui, avec la Value-at-Risk, représentent les exigences de fonds propres de l'établissement en question. Afin de compenser les incertitudes et les erreurs de pronostics possibles des estimations de la Value-at-Risk, un facteur minimal de 3,0 a été arrêté sur le plan international. La majoration (add-on) ajoutée au facteur minimal susmentionné dépend plus particulièrement du respect des exigences en question et de la qualité des pronostics journaliers des modèles d'agrégation des risques. Ces éléments déterminent le facteur de multiplication spécifique à chaque institut et les exigences de fonds propres pour les risques de marché de l'institut concerné. La détermination desdits facteurs par la Commission des banques assure d'une part la meilleure égalité de traitement possible au niveau national et d'autre part une prise en considération de la pratique internationale.

A fin 2000 et en plus des deux grandes banques, six autres établissements bancaires avaient reçu l'autorisation de pouvoir appliquer la méthode des modèles afin de calculer les exigences de fonds propres nécessaires à la couverture des risques de marché. Parmi ces derniers, une autorisation n'a été accordée que sous réserve de l'obtention d'un résultat positif lors d'un contrôle ultérieur. Un facteur de multiplication de 5,0 a provisoirement été fixé dans ce cas particulier jusqu'au moment de l'approbation définitive du modèle. Une autre banque est passée de la méthode des modèles à la méthode standardisée à fin 2000. La qualité des pronostics des modèles et le respect permanent des conditions d'autorisation sont contrôlés périodiquement et surveillés par les institutions de révision bancaire et par la Commission des banques.

3.3.2 Répartition des risques

La banque est tenue, selon l'article 21 al. 2 OB, d'établir trimestriellement un relevé de tous les gros risques existant aux échéances choisies et de le remettre, dans le délai d'un mois, à l'organe de révision bancaire. Si la banque constate qu'une position risque dépasse la limite maximale de 25 pour cent des fonds propres disponibles de la banque, elle doit en informer immédiatement son organe de révision et la Commission des banques. Une banque peut, sous certaines conditions et en présence d'une convention bilatérale, procéder à une compensation entre créances et engagements relatifs à une contrepartie donnée («Netting»), ce qui peut éviter un dépassement de la limite maximale applicable aux gros risques et une annonce à la Commission des banques.

L'organe de révision bancaire d'une banque a constaté en 1999 qu'une position risquée n'avait pas été reportée sur le relevé trimestriel. Face à un dépassement de la limite maximale de 25 pour cent pour cette position, il a sommé la banque d'en informer la Commission des banques. La banque a quant à elle soutenu qu'il n'y avait pas eu de dépassement de la limite maximale, en raison des possibilités de compensations des positions correspondantes. Sur la base d'un examen des faits, la Commission des banques a constaté que la banque avait effectivement conclu avec la contrepartie une convention bilatérale, en la forme d'un Master Agreement de l'International Securities Dealers Association (ISDA). Les premières transactions avaient par contre été effectuées une demi-année avant la signature du Master Agreement ISDA.

La banque a ensuite essayé de démontrer, sur la base de divers avis de droit, que les conditions pour un Netting étaient déjà remplies avant la signature du Master Agreement ISDA du fait que les confirmations relatives aux transactions se seraient déjà référées au Master Agreement ISDA signé plus tard. Ces avis de droit comportaient cependant des contradictions sur des points essentiels. La banque n'a ainsi pas réussi à démontrer qu'elle pouvait effectivement se prévaloir de la convention bilatérale. Il aurait également fallu que la convention couvre les transactions rétroactivement jusqu'à l'époque de leur déroulement, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. De plus, comme la banque n'avait pas appliqué correctement la méthode d'évaluation au prix du marché, les conditions pour un Netting n'étaient pas remplies. La Commission des banques a exigé que le membre fautif de la direction soit rétrogradé et a déposé auprès du Département fédéral des finances une plainte pénale contre la banque pour violation du devoir d'information en cas de dépassement de la limite maximale applicable aux gros risques.

3.4 Révision

3.4.1 Commission d'experts dans le domaine de la révision

Début 2000, la Commission des banques a décidé la mise en place d'une commission d'experts dans le domaine de la révision sous la présidence de l'un de ses membres, le professeur Peter Nobel, docteur en sciences politiques (cf. Rapport de gestion 1999 p. 200 s.). La Commission d'experts était composée de représentants des banques et des sociétés de révision ainsi que du secrétariat de la Commission des banques.

La Commission d'experts a reçu la mission d'analyser et d'apprécier le système de surveillance actuel basé sur la dualité (contrôles auprès des banques et des négociants effectués par les sociétés de révision / haute surveillance par la Commission des banques) ainsi que de formuler des recommandations d'ordre stratégique à l'attention de la Commission des banques. L'analyse et l'appréciation de la surveillance des fonds de placement et des bourses n'ont pas fait l'objet de la mission précitée.

Les résultats vont servir à la création d'un groupe de travail à l'orientation plus technique qui aura la charge de fournir des propositions de révision concrètes.

La mission comprenait en premier lieu l'analyse des forces et faiblesses du système de surveillance actuel ainsi que de la réglementation en vigueur à ce jour (lois, ordonnances, circulaires, règles de comportement) et des structures en relation avec la révision auprès des banques et des négociants en valeurs mobilières. Dans ce cadre, il était justifié d'examiner en particulier la position et la mission des sociétés de révision ainsi que l'échange d'informations au sein du système de surveillance, eu égard à l'exigence d'une surveillance de haute qualité, orientée vers le risque, des instituts et des groupes. Les développements internationaux ainsi que l'environnement national et international du contrôle des banques ont également dû être pris en compte.

La Commission d'experts a terminé son travail en décembre 2000 et a remis son rapport à la Commission des banques. Cette dernière va le traiter minutieusement dans le courant du premier trimestre 2001.

Dans son rapport, la Commission d'experts a conseillé le maintien du principe du système de surveillance dualiste. Cependant, pour les banques et conglomérats financiers complexes, la Commission des banques doit avoir l'opportunité d'effectuer un traitement dérogatoire sous la forme d'interventions directes. Une délimitation des devoirs et des responsabilités entre les sociétés de révision et la Commission des banques doit en outre être définie. La Commission d'experts s'est également prononcée pour une séparation des éléments couverts par la vérification effectuée par les sociétés de révision en deux parties clairement définies et délimitées, soit le contrôle de la comptabilité («financial audit») et les autres contrôles exigés par la réglementation («regulatory audit»). Dans le cadre des autres contrôles réglementaires, la Commission des banques doit pouvoir, en cas de besoin ou dans le cadre d'une procédure de routine, faire effectuer des contrôles propres à un institut par une société de révision reconnue autre que celle effectuant le contrôle de la comptabilité et les autres contrôles ordinaires exigés par la réglementation. La Commission d'experts a formulé dans ce sens des recommandations en relation avec l'indépendance des sociétés de révision, sur les procédures d'autorisation des sociétés de révision et sur la surveillance de leurs systèmes internes de contrôle de qualité. Le rapport contient également des recommandations sur le système de contrôle interne auprès des banques et des négociants, particulièrement en ce qui concerne ses fonctions et instances essentielles (Conseil d'administration et «audit committee», révision interne, direction, fonction «compliance» et contrôle des risques) tout comme sur la coopération entre ces instances internes de l'institut, les sociétés de révision et la Commission des banques. De plus, la Commission d'experts s'est intéressée au thème du contrôle de groupe et a recommandé dans ce contexte d'élaborer des règles pour la surveillance de groupes bancaires ou de négociants tout comme l'utilisation d'une

société de révision unique pour l'ensemble du groupe, pour autant qu'aucun argument de poids ne s'y oppose. D'autre part, la Commission d'experts a proposé une augmentation ciblée et clairement limitée des collectes de données dans le cadre de l'information directe des banques et négociants envers la Commission des banques. Pour terminer, la Commission d'experts a recommandé de retravailler l'ensemble des prescriptions relatives à la révision au niveau des lois, ordonnances et circulaires. Les dispositions au niveau de la loi devront être conçues en tant que loi cadre et, par rapport aux dispositions légales actuelles, devront être plus proches de la réalité et plus exhaustives. Les prescriptions de détail relèveront d'une ordonnance et, dans une large mesure, de circulaires afin de disposer de la flexibilité nécessaire.

3.4.2 Devoirs de diligence lors de la révision de la fonction compliance dans un groupe

La Commission des banques a engagé pendant l'année 2000 une procédure concernant le respect des devoirs de diligence de l'organe de révision bancaire en charge de l'audit du groupe. Cette procédure portait sur l'examen de la fonction globale de «compliance» d'un groupe bancaire international. Il n'existe en Suisse à ce jour aucune description contraignante des devoirs de la fonction compliance des banques. C'est pourquoi, l'étendue de la révision de la fonction compliance n'est pas concrètement définie. Ainsi, l'organisation de la fonction compliance est différente d'un établissement à un autre. Souvent, les fonctions du service juridique («Legal») et de compliance sont réunies au niveau de l'organisation («Legal & Compliance»). L'activité du compliance comprend en règle générale les éléments centraux suivants:

- l'établissement d'un ensemble de règles internes qui assurent le respect des prescriptions du pays d'origine et des pays de domicile ainsi que des normes éthiques définies par le management. Les prescriptions spécifiques aux différents pays peuvent concerner tant le droit civil que le droit public;
- le soutien des autres unités d'affaires du groupe dans l'interprétation des prescriptions émanant du pays d'origine et des pays de domicile et de la réglementation interne à la banque, ainsi que de leurs répercussions dans des cas concrets;
- l'organisation d'un système de contrôle interne utilisé pour la surveillance de toutes les activités d'un institut et pour l'identification de violations concrètes ou imminentes des prescriptions émanant du pays d'origine, des pays de domicile ou de la réglementation interne à la banque;
- les contacts avec des tiers, par exemple les autorités de surveillance.

L'organisation et la révision de la fonction compliance s'avèrent plus difficiles si l'institut concerné exerce une activité internationale. Lors d'une telle activité, ce sont essentiellement les différentes approches réglementaires et éthiques des divers

pays qui doivent être prises en compte. Il en résulte des tâches variées pour les auditeurs externes lors des révisions des différentes entités juridiques d'un groupe. Alors que dans beaucoup de pays les auditeurs externes peuvent limiter leur mandat à la vérification des normes du droit commercial, les réviseurs bancaires en Suisse doivent en plus vérifier le respect des règles du droit de la surveillance. Cet élément doit faire l'objet d'une attention particulière lors de la révision de la fonction globale de compliance d'un groupe bancaire actif au niveau international. Le réviseur du groupe doit s'assurer en particulier que les auditeurs étrangers connaissent l'importance et la portée d'une révision du groupe selon le droit suisse et qu'ils adaptent, si nécessaire, l'ampleur de leur révision aux besoins de la révision du groupe.

Dans le cas d'espèce, sur base des éclaircissements apportés par la société de révision bancaire en charge du groupe, la Commission des banques a considéré que cette dernière a respecté globalement les devoirs de diligence impartis à des auditeurs de groupe lors de la vérification de la fonction globale de compliance. La société de révision bancaire a néanmoins été rendue attentive au fait qu'elle ne pouvait pas, lors de la révision de la fonction compliance, se concentrer uniquement sur la question de la matérialité des faits au niveau des comptes annuels mais devait également vérifier les violations des prescriptions locales spécifiques qui n'ont pas de conséquences directes sur ceux-ci.

Afin de pouvoir mieux apprécier à l'avenir le respect des devoirs de diligence dans des cas spécifiques, la Commission des banques a défini les tâches les plus importantes pour le réviseur du groupe lors de la vérification de la fonction globale de compliance. Selon le point de vue de la Commission des banques, une société de révision suisse doit, dans le cadre de la révision de la fonction globale de compliance d'un groupe bancaire suisse, contrôler si l'organisation de la fonction compliance dispose de suffisamment de personnel au vu de l'importance des affaires et aux risques y afférents et est adéquatement intégrée dans l'organisation globale. De plus, elle doit s'assurer que le respect des prescriptions du pays d'origine et des pays d'accueil est assuré par des mesures organisationnelles et par la prise de sanctions en cas de violations. Des contrôles sur place doivent être effectués, afin de vérifier le fonctionnement des mesures prises et le respect des prescriptions suisses et locales. Le réviseur du groupe contrôle également si, lors de violations des prescriptions internes ou externes, l'établissement de rapports et la prise en temps utile de mesures ponctuelles sont assurés. Il vérifie dans ce contexte si les rapports sur la fonction compliance sont pris en compte lors de décisions d'affaires importantes.

La société de révision bancaire doit pour sa part s'assurer que les réviseurs étrangers adaptent, lors de révisions d'un groupe bancaire suisse, l'étendue de la révision dans le sens du droit suisse applicable, ceci même si les prescriptions locales prévoient un devoir de contrôle restreint. De ce fait, les réviseurs étrangers doivent être, dans le cadre de la révision d'un groupe bancaire suisse, informés sur le système de surveil-

lance suisse et recevoir des instructions adéquates concernant la réalisation des travaux à effectuer pour une surveillance pertinente.

3.5 Systèmes de bonus

Suite à l'enquête réalisée en 1998 dans le cadre de pertes importantes, la Commission des banques s'est penchée sur la problématique des systèmes d'incitation inadéquats sous l'angle des risques. Bien que la mise en place d'une part de salaire variable et que l'importance de son montant fassent parties intégrantes de la politique d'entreprise de chaque institut et que, de ce fait, l'activité de surveillance de la Commission des banques ne soit pas directement concernée, il est cependant nécessaire pour cette dernière de pouvoir évaluer la manière dont les instituts en question gèrent les risques découlant de leurs systèmes de bonus. C'est la raison qui a poussé la Commission des banques, par le biais des institutions de révision, à procéder à une enquête auprès de tous les établissements soumis à sa surveillance. Celle-ci lui a permis d'avoir une vue d'ensemble sur les systèmes utilisés (cf. Rapport de gestion 1999 p. 203 s.).

Trois quarts environ des établissements ayant participé à l'enquête ont accordé à leur personnel des bonus qui peuvent être jugés dans leur ensemble comme non excessifs. La part de la rémunération variable s'est située entre 25% et 100% de la part fixe auprès de plus d'un tiers des instituts. Elle a même excédé 100% auprès de 10% des établissements. Une attention toute particulière est cependant justifiée à l'égard de cette dernière catégorie ou lorsque les bonus représentent une part importante des revenus dégagés. Quant au paiement de bonus sur la base de résultats futurs, il poserait un problème majeur, du fait que la réalisation de ces résultats est toujours relativement incertaine. Dans les banques dont l'activité principale relève du conseil en placement et de la gestion de fortune, la rémunération sous forme de bonus (en moyenne CHF 31 000 par personne) a été nettement supérieure à celle pratiquée par les banques principalement actives dans le domaine des opérations de différences de taux d'intérêts (en moyenne CHF 8800 par personne). Dans la première catégorie de banques, le montant total des bonus a représenté le 14% de l'ensemble des frais de personnel et de ce fait a été plus élevé que les 6% apparaissant dans la deuxième catégorie de banques. Les bonus ont été en grande partie crédités sous forme de cash et mis à libre disposition de suite. Dès lors, il n'y a quasiment pas de banque qui n'ait retenu une partie des bonus afin de pouvoir compenser d'éventuelles pertes futures. Il a aussi été démontré que les bonus n'ont pratiquement jamais été déterminés exclusivement sur la base de résultats obtenus sur base individuelle. Dès lors, nous pouvons en tirer la conclusion que, dans la plupart des instituts, la politique des bonus n'a pas conduit à une prise de risques inconsidérés.

Par contre, en ce qui concerne les deux grandes banques qui sont largement actives au niveau international, particulièrement à Londres et à New York, la situation s'est

présentée d'une manière quelque peu différente. En raison de la situation du marché du travail et de la concurrence régnant sur l'espace américain et anglo-saxon, où le système de bonus a pris son essor, la part des bonus par rapport à l'ensemble des frais de personnel a été plus élevée qu'auprès de la majorité des autres banques, bien que l'on ait pu constater des différences importantes entre les unités d'affaires. Des parts de salaire variables beaucoup plus importantes ont été attribuées dans l'Investment Banking qui se pratique au niveau international en raison des conditions totalement irrationnelles régnant sur les marchés du travail respectifs. Les bonus moyens par collaborateur ont également présenté auprès des grandes banques des écarts importants entre les unités d'affaires. La différence s'est parfois élevée à quelques centaines de milliers de francs.

Sur la base des résultats de l'enquête précitée, la Commission des banques a estimé qu'une intervention réglementaire ne s'imposait pas dans l'immédiat. Cependant, afin de se faire une idée plus précise des avantages et des risques découlant de cet usage et dans le but d'enrichir ses connaissances des «best practices» appliqués dans le cadre de ce système salarial particulier, elle a effectué une enquête complémentaire auprès de certaines banques actives dans le domaine du Private Banking, laquelle n'est pas encore terminée à ce jour.

Les paiements ou les primes résultant de débauchage ou du maintien de personnel lors de fusions et acquisitions n'ont pas été inclus dans l'enquête ci-dessus compte tenu de leur caractère plus d'une fois extraordinaire.

3.6 Risque de taux

La circulaire CFB «Risque de taux» (Circ. CFB 99/1) est entrée en vigueur en juillet 1999 et les dispositions transitoires sont arrivées à échéance le 1^{er} juillet 2000 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 186 s.). De ce fait, l'ensemble des banques suisses (ainsi que les purs négociants en valeurs mobilières confrontés à des risques de taux significatifs) sont tenues de respecter les normes minimales en matière de mesure, de surveillance et de gestion des risques de taux.

Outre la définition de normes minimales relatives à la mesure et au contrôle des risques, la circulaire prévoit que les banques devront annoncer trimestriellement leurs risques de taux à la Banque nationale. En raison des travaux de vérification de la compatibilité à l'an 2000 ainsi que de la réalisation des tests internes et externes y relatifs, le système d'annonce a été introduit de manière échelonnée dans le courant de l'an 2000. A fin décembre 2000, toutes les banques suisses et tous les négociants en valeurs mobilières ont pour la première fois annoncé, tant sur base individuelle que sur base consolidée, leurs risques de taux à la Banque nationale.

Bien que pour un institut l'importance des risques de taux soit fortement dépendan-

te de la nature de son activité, la circulaire ne prévoit aucun allègement du devoir d'annonce sur base individuelle. Toutes les banques, sans exception, sont tenues d'annoncer leurs risques de taux sur base individuelle, indépendamment de la nature de leur activité. Certains allègements sont par contre prévus pour les annonces sur base consolidée. Dans ces cas, les institutions de révision bancaire ou boursière doivent alors confirmer que les entreprises dominées, actives dans le secteur bancaire ou financier, ne supportent pas de risques de taux significatifs. Une annonce des risques de taux sur base consolidée peut ainsi être omise si aucune de ces sociétés ne supporte des risques de taux significatifs. Le rapport de révision bancaire ou boursière devra toutefois énumérer ces entités et indiquer pour chacune les motifs qui ont permis de conclure à une absence de matérialité.

Le système d'annonce prévu dans la circulaire gagne en pertinence avec la discussion actuellement en cours au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire au sujet de la révision de l'accord sur les fonds propres de 1988 (cf. ch. VII/1.1.1.2). Il est ainsi prévu de soumettre à des fonds propres des risques qui ne sont actuellement pas assujettis («other risks»). Il s'agit d'une part de soumettre de manière explicite des risques résiduels tels qu'en particulier les risques opérationnels et d'autre part de recenser les banques affectées par des risques de taux excessifs (intitulées hors normes). Les propositions publiées au début 2001 et mises en consultation par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ne prévoient cependant pas d'assujettissement automatique des risques de taux aux fonds propres, mais laissent aux autorités de surveillance nationales le soin de définir d'éventuelles exigences de fonds propres pour les banques confrontées à des risques de taux significatifs. Le système suisse d'annonce peut en l'occurrence être considéré comme un premier indicateur du recensement des établissements qui se démarquent et devrait, dans une certaine mesure, aussi permettre d'établir une comparaison du niveau des risques de taux entre les banques et les groupes de banques.

3.7 Grandes banques

3.7.1 Politique générale de surveillance

Comme l'année précédente, plusieurs rencontres ont eu lieu avec la direction du groupe Credit Suisse Group («CSG») et de l'UBS SA (cf. Rapport de gestion 1999 p. 204). Les discussions ont complété les rapports de révision par des informations récentes et exhaustives sur le positionnement stratégique et la propension au risque des deux groupes. Ces entretiens se basaient sur les boucllements trimestriels, sur les rapports des sociétés de révision bancaire et des autorités de surveillance étrangères ainsi que sur les informations trimestrielles directement remises à la Commission des banques depuis juin 2000.

Dans le cadre de la révision extraordinaire de la fonction de compliance du CSG (cf.

ch. 3.7.2), des membres du secrétariat ont accompagné la société de révision dans ses activités. La Commission des banques a pour ce faire développé le concept de «Regulatory Attendance». La Regulatory Attendance ne remet pas en question la responsabilité ultime de la société de révision concernant l'audit. Le but de la Regulatory Attendance consiste à surveiller l'application de la mission de révision, d'accéder directement à des informations pertinentes et de coordonner la collaboration de l'organe de révision avec les autorités de surveillance étrangères. La Commission des banques a décidé de développer la Regulatory Attendance comme outil régulier de surveillance des grandes banques.

Depuis la date du 1^{er} juillet 2000, la nouvelle unité d'affaires intitulée «Credit Suisse Financial Service» est opérationnelle. Cette nouvelle segmentation a présenté en plusieurs points un défi pour la Commission des banques au niveau de la réglementation et de la technique de surveillance.

- La mise en commun d'affaires bancaires et d'assurance sous la responsabilité d'un management opérationnel unique, a souligné la nécessité d'élaborer un concept consolidé de saisie, de présentation et de surveillance des risques bancaires et des risques d'assurance. Un groupe de travail interne «Allfinanz» a été créé afin de préparer un tel concept en collaboration avec l'Office fédéral des assurances privées (cf. ch. VI/2).
- Bien que les affaires bancaires et les affaires d'assurance soient sous la responsabilité d'un management opérationnel unique, elles sont légalement soumises à l'établissement de rapports réglementaires différents. La Commission des banques a de ce fait ouvert le dialogue avec l'organe de révision du CSG, KPMG, afin de développer dans le rapport de révision bancaire une présentation orientée sur les risques de l'unité d'affaire.

Au milieu de l'année, les deux groupes ont annoncé des acquisitions aux Etats-Unis, le CSG celle de Donaldson, Lufkin & Jenrette et l'UBS celle de PaineWebber. Pour la Commission des banques, la question centrale était de savoir dans quelle mesure le profil risque des deux groupes allait être influencé par ces acquisitions et leur intégration. La Commission des banques a suivi ce sujet de près, de par ses contacts avec les directions des groupes CSG et UBS, la direction de CSFB, les deux organes de révision bancaire KPMG et Ernst & Young ainsi qu'avec la Federal Reserve Bank New York et le UK-FSA (cf. ch. 3.7.3). Lors de sa visite sur place aux Etats-Unis, la Commission des banques a rencontré la Securities Exchange Commission (SEC), principal responsable de la surveillance des deux nouvelles acquisitions et elle a ainsi pu obtenir des informations de première main. Elle suivra de près les étapes ultérieures d'intégration.

L'UBS SA qui doit respecter les exigences en matière de fonds propres tant au niveau

de l'établissement seul (maison-mère) qu'au niveau de l'entité consolidée a demandé à la Commission des banques certains assouplissements au niveau du calcul fait à l'échelon de la maison-mère. En vertu de l'art. 4 al. 3 LB, cette demande a été, de manière restreinte, acceptée sous forme d'exception. Les circonstances particulières de ce cas unique ont été déterminantes. En effet, toutes les entités du groupe sont rattachées à une unité de gestion centrale du risque qui contrôle, entre autres, le refinancement de toutes les sociétés effectué par la tête du groupe. La Commission des banques a dès lors accepté de ne pas soumettre, aux exigences en matière de fonds propres, les avances accordés aux instituts bancaires affiliés ayant leur siège dans un pays du G-10 (plus l'Australie). Ainsi, le modèle de refinancement du groupe n'est pas pénalisé par rapport à un système où les entités bancaires affiliées d'un groupe se refinanceraient de manière autonome sur le marché.

Un accord a été conclu avec l'un des deux grands groupes bancaires afin de fixer l'ampleur de ses fonds propres à un niveau excédant nettement les exigences minimales de l'ordonnance sur les banques. La Commission des banques souhaite également conclure à court terme un accord semblable avec le deuxième grand groupe bancaire. L'autorité de surveillance motive cette manière de procéder par le fait que les banques mais également des tiers (agences de rating) estiment que les prescriptions minimales actuelles en matière de fonds propres ne suffisent pas pour un groupe exerçant une activité internationale. Ce type de conventions sur les fonds propres peut également être considéré comme élément du nouvel accord sur les fonds propres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui devrait prochainement être appliqué et qui se base sur le principe des trois piliers (cf. ch. VII/1.1.1.2 et Rapport de gestion 1999 p. 252 ss). Le deuxième pilier de la procédure de surveillance doit assurer que les fonds propres sont adaptés au profil risque et à la stratégie d'affaire d'un institut. Cette manière de procéder permet de corriger les inconvénients de la représentation schématique des besoins en fonds propres.

3.7.2 Enquêtes particulières

L'année précédente, la Commission des banques avait mandaté une société tierce dans le but de procéder à une révision extraordinaire de la fonction Compliance du CSG au niveau mondial et, plus particulièrement du sous-groupe CSFB (cf. Rapport de gestion 1999 p. 205 s.). Selon l'appréciation de la Commission des banques, les unités d'affaires CSFB et Credit Suisse Asset Management auraient fait récemment des efforts significatifs en vue de se conformer à la pratique dominante («Leading Market Practice») en la matière. Compte tenu du fait que de nombreuses procédures, structures et directives sont cependant encore récentes, la Commission des banques a exigé de l'organe de révision bancaire du CSG qu'il procède à une appréciation de la mise en place de ces éléments dans le cadre du rapport de révision bancaire 2000. D'autres conclusions spécifiques de la Commission des banques ont fait l'objet de contacts directs avec le CSG.

En relation avec les investigations du Fonds Monétaire International sur la Banque Nationale d'Ukraine (NBU), la Commission des banques a mené une enquête au sujet du rôle joué par le Credit Suisse First Boston (CSFB) en tant que l'une des banques d'affaires de la NBU. La question du respect des obligations de diligence du CSFB dans le cadre des transactions avec la NBU a été particulièrement examinée. Sur la base des résultats de cette enquête, la Commission des banques est parvenue à la conclusion que d'autres mesures n'étaient pas nécessaires et a mis fin à son activité dans cette affaire au courant de l'année 2000.

Au titre de mesure consécutive à la clôture de l'enquête «Abacha» (cf. ch. I/1), la Commission des banques a ordonné une révision extraordinaire confiée à l'organe de révision bancaire du CSG, la société KPMG. Cette révision a pour but d'examiner l'efficacité de l'application des mesures prises par le CSG dans les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées. Le rapport de l'organe de révision bancaire est attendu d'ici la fin de l'année 2001.

3.7.3 Collaboration internationale

Les deux groupes détiennent une part importante des marchés étrangers de premier plan et ils l'ont encore renforcée par de nouvelles acquisitions (cf. ch. 3.7.1). L'organisation des activités s'aligne de plus en plus sur des structures de gestion globales. Les directions des deux domaines d'affaires «Asset Management» et «Investment Banking» ont leur siège surtout à Londres et dans les Etats-Unis d'Amérique. La collaboration avec les autorités de surveillance étrangères s'est intensifiée comme prévu (cf. Rapport de gestion 1999 p. 207), afin d'accompagner cette approche globale par une surveillance consolidée effective et exercée en temps opportun. Cette coopération peut être illustrée entre autres par l'inclusion dans le rapport de révision bancaire d'un rapport requis par le FSA-UK (intitulé «section 39»), par l'évaluation conjointe de rapports spéciaux émis par l'institution de révision bancaire et la participation de collaborateurs de la Commission des banques à des contrôles sur place effectués par la Federal Reserve Bank New York.

En 2000, la Commission des banques a eu trois rencontres intitulées «Trilateral Meetings» avec les autorités de surveillance des principaux marchés étrangers, à savoir la Federal Reserve Bank New York et le FSA-UK. L'échange mutuel d'informations, d'enseignements et d'analyses a permis pour la première fois de développer un profil de risque global pour les activités de banque d'investissement de l'UBS et du CSG. Les trois autorités de surveillance ont identifié à cet égard des questions communes relatives à la surveillance en 2001 des activités étrangères des deux grandes banques. Elles ont convenu de déterminer en coopération la planification des interventions et de coordonner les ressources disponibles. Ainsi, à titre d'exemple, la Commission des banques participera plus fréquemment et sur une base sélective à des contrôles sur place effectués auprès des deux groupes par le FSA et la Federal Reserve Bank New York.

3.8 Banques cantonales

3.8.1 Banque Cantonale de Genève

Les discussions relatives aux projections concernant la publication des comptes au 31 décembre 1999 de la Banque Cantonale de Genève ont révélé une dégradation significative des risques de crédits. Selon un plan d'assainissement préparé par la banque et avalisé par l'organe externe de révision bancaire une augmentation des risques potentiels de l'ordre de Fr. 500 millions devait être couverte par des provisions complémentaires dans un délai de 5 ans.

Dans un premier temps, conformément à une pratique constante, l'autorité de surveillance a exigé l'enregistrement immédiat de l'insuffisance de couverture sous la rubrique «Correctifs de valeurs, provisions et pertes» du compte de résultat arrêté au 31 décembre 1999. Suite à cette opération, les fonds propres de la banque ne respectaient plus les exigences légales.

Face à cette situation, la Commission des banques a rencontré plusieurs fois les représentants politiques du canton en tant qu'actionnaires et les organes dirigeants de la banque afin de coordonner les actions visant à rétablir l'ordre légal. En sus des démarches entreprises par la banque en vue d'augmenter le capital-actions, la Commission des banques a suggéré la constitution d'une société susceptible de reprendre les actifs compromis afin de libérer définitivement la banque du poids des problèmes immobiliers hérités des années quatre-vingts et de clore toutes discussions sur les doutes concernant le niveau des provisions.

Les autorités politiques de la République et Canton de Genève, de la Ville de Genève et des autres communes du canton ont massivement soutenu l'assainissement de leur banque cantonale en souscrivant à l'augmentation de capital et en approuvant la constitution d'une Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève. Dans ce contexte, la Fondation a obtenu une garantie de l'Etat destinée à garantir le remboursement de prêts d'un montant maximum de 5 milliards de francs et des créances de même montant ont été cédées à la Fondation afin de favoriser la gestion, la valorisation et la réalisation des actifs transférés.

L'ampleur des provisions constituées à charge des exercices comptables 1999 et 2000 ainsi que l'absence de correctifs de valeurs sur les créances immobilières transférées à la Fondation de valorisation suscitent des interrogations sur le niveau effectif des fonds propres de la banque avant son assainissement. Ces éléments soulèvent aussi les questions de responsabilités et de garantie d'une activité irréprochable des organes dirigeants de la banque et de la révision. Une procédure administrative a été ouverte par la Commission des banques en vue de déterminer si l'institution de révision bancaire a accompli son mandat avec toute la diligence que l'on peut attendre de sa part selon l'art. 20 al. 4 LB et si les organes dirigeants garantissent encore une

activité irréprochable. Ces procédures sont actuellement en cours. Le Procureur Général de Genève a en outre ouvert deux procédures pénales contre les organes de la banque et de la révision.

3.8.2 Banque Cantonale du Valais

Au cours de ces dernières années, la Commission des banques a constaté une dégradation du ratio de couverture des fonds propres de cette banque liée à une expansion des affaires et à l'évolution survenue dans le monde bancaire. Dans le cadre de sa mission, la banque cantonale s'est substituée à d'autres instituts bancaires et financiers qui se sont retirés de certaines régions dans différents secteurs économiques. En jouant un rôle accru dans le financement des collectivités de droit public et des petites et moyennes entreprises liées notamment au tourisme, la banque doit disposer des moyens financiers adaptés à sa mission.

Les exigences de fonds propres prescrites par l'ordonnance sur les banques sont sensées assurer une couverture adéquate des risques moyens. Lorsque l'exposition-risque d'une banque excède les normes usuelles, la Commission des banques peut ordonner un renforcement des fonds propres en vertu de l'article 4 al. 3 LB. Sur la base des crédits octroyés à certaines collectivités publiques et aux positions débitrices présentant des risques accrus selon les propres ratings internes de la banque, l'autorité de surveillance a ordonné un renforcement des exigences de fonds propres d'un montant forfaitaire de 50 millions de francs en se réservant le droit d'augmenter ou de réduire le montant suivant l'évolution de la situation générale des risques à fin décembre 2000.

En mai 2000, le Grand Conseil du Canton du Valais a voté un crédit d'engagement de 50 millions de francs destiné à l'augmentation des fonds propres de la banque. En outre, d'entente avec la banque, une révision extraordinaire des crédits a été ordonnée dans le but de s'assurer de l'adéquation du niveau des provisions et des fonds propres. Les travaux confiés à une société de révision bancaire tierce ont été coordonnés avec la clôture des comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2000.

III. Fonds de placement

1. Bases légales

1.1 Loi sur les fonds de placement

Après un long et difficile parcours, l'espoir subsiste que la révision de la directive sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières («OPCVM» ou en anglais «UCITS») – qui remonte à 1985 et est dépassée à maints égards – soit malgré tout maintenant menée à bien. La Commission européenne a présenté le 30 mai 2000, dans le cadre du «Plan d'action pour les services financiers», entre autres deux propositions séparées pour la modification de cette directive. Par la première proposition, le champ d'application pour la distribution transfrontalière de parts serait élargi au «OPCVM», en ce sens que le catalogue des instruments dans lesquels il pourrait être investi serait étendu aux fonds du marché financier, aux fonds de fonds et aux fonds investissant dans des dépôts bancaires («Cash-Funds»). En outre, les prescriptions actuelles sur la répartition des risques pour les placements auprès du même émetteur (règle dite des «5-10-40») seraient assouplies pour les «Index-Tracker-Funds». Le Conseil des ministres a approuvé la première proposition le 17 octobre 2000, tout en la liant de manière indissociable à l'acceptation de la seconde proposition qui est encore controversée.

La deuxième proposition pourrait déclencher des changements considérables dans la surveillance européenne des fonds de placement, en ce sens que le «passeport européen» (autorisation unique) pourrait être octroyé aux directions de fonds comme aux banques et aux entreprises d'investissement et que les directions pourraient agir dans l'ensemble de l'Union européenne. Il leur serait aussi permis de gérer non seulement des fonds de placement et autres placements collectifs, mais également d'offrir une gestion de fortune individuelle. Cela pourrait avoir des effets considérables sur la législation suisse en matière de fonds de placement, car les directions de fonds deviendraient des gérants de fortune indépendants, voire même des négociants en valeurs mobilières au sens de la loi sur les bourses. Cette autorisation européenne des directions de fonds, dénommées nouvellement «Fund Managers», nécessite encore une harmonisation jusque-là manquante des prescriptions sur les fonds propres et des autres conditions d'autorisation pour les «Fund Managers».

D'un point de vue des investisseurs, il est important qu'un prospectus simplifié soit aussi introduit dans l'UE selon le modèle américain. Ce prospectus ne contiendrait plus d'indications légales, mais renseignerait seulement les investisseurs, d'une manière brève et générale, sur la stratégie de placement, les risques et les frais du fonds concerné.

L'exécution de ces modifications importantes, sur lesquelles le Conseil des ministres doit décider en mars 2001, nécessiterait en Suisse une révision partielle non seulement de l'ordonnance, mais aussi de la loi sur les fonds de placement.

Cette révision légale devrait être l'occasion de lever la limitation actuelle quant à la forme juridique du fonds de placement de droit suisse géré par un contrat de placement collectif (art. 3 al. 1 LFP) et de supprimer l'exclusion des fonds gérés sous une autre forme, notamment celle prévue par le droit des sociétés (art. 3 al. 2 LFP), du champ d'application de la loi sur les fonds de placement. L'élargissement qui en résulterait permettrait d'établir aussi en Suisse des fonds de placement organisés sous la forme tant appréciée à l'étranger de sociétés d'investissement à capital variable («SICAV»). Les fondations d'investissement existantes pourraient également être soumises à la surveillance de la Commission des banques. Enfin, l'élargissement du domaine d'application de la loi sur les fonds de placement aux fonds organisés sous forme de sociétés rendrait possible l'assujettissement des «closed-end funds» de droit suisse appelés «sociétés d'investissement» à la même surveillance ainsi que cela a déjà été demandé dans le cadre de débats parlementaires.

Durant l'année sous revue, la Commission des banques s'est aussi attelée, lors de l'analyse des possibilités d'accélérer les procédures d'autorisation (cf. ch. 2.5), à la question de savoir si la double surveillance actuelle sur les organes des fonds que sont les directions et les banques dépositaires, d'une part, et sur les fonds de placement en tant que produits soumis à autorisation, d'autre part, ne pouvait pas être simplifiée. Cette approche est aussi partagée par la Swiss Funds Association SFA qui a fait valoir que les fonds de placement sont strictement réglementés alors que des produits concurrents, comme les instruments financiers dits structurés par exemple, ne sont soumis à aucune surveillance. Selon la Commission des banques, on pourrait en effet renoncer, dans le cadre de la prochaine révision de la loi et au moins pour les fonds de placement ne présentant aucun risque particulier, au devoir d'autorisation, selon les cas, ce d'autant plus que l'autorégulation instaurée prochainement par la Swiss Funds Association SFA va établir des standards minimaux pour l'ensemble de l'industrie des fonds de placement (cf. ch. 2.1).

L'autorité de surveillance a cependant dû constater que la double surveillance actuelle existe dans tous les Etats importants, sous une forme ou une autre, et que la directive sur les fonds de placement de l'UE et les recommandations applicables de l'OICV, notamment, prescrivent encore un contrôle tant des organes des fonds que des fonds eux-mêmes. Dans cet état de fait, un «Alleingang» de la Suisse paraît inconcevable. Ce n'est que si des changements concernant l'activité des directions de fonds et leur surveillance interviennent sur le plan international, comme dans le cadre de la seconde proposition de l'Union européenne, que cette ébauche de nouvelle réglementation pourrait être développée. La Commission des banques va cependant s'appliquer sur le plan international à ce que cette question soit examinée à l'avenir de manière plus approfondie.

1.2 Ordonnance sur les fonds de placement

Le 25 octobre 2000, le Conseil fédéral a arrêté une modification de l'ordonnance sur les fonds de placement (OFP) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

La révision de l'ordonnance a finalement été notablement plus légère que ce qui était encore prévu dans le Rapport de gestion 1999 (p. 212 s.). Elle visait alors un double but, soit, d'une part, l'adaptation de l'ordonnance sur les fonds de placement à la directive actuelle 85/611/CEE concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et, d'autre part, une actualisation et une concrétisation de l'ordonnance. En définitive, la révision intervenue s'est limitée au deuxième objectif. Il a donc été renoncé à l'adaptation de l'ordonnance sur les fonds de placement à l'actuelle directive européenne car le Parlement européen doit en principe promulguer au cours de l'année 2001 la proposition en deux parties de la Commission européenne pour une nouvelle directive OPCVM. Cela aurait pour conséquence une nouvelle modification de la législation suisse en matière de fonds de placement.

La révision se limite à quelques modifications de nature matérielle en introduisant dans le droit positif certains principes développés par l'autorité de surveillance au cours des six dernières années. En outre, certaines nouvelles dispositions libérales devraient élargir les possibilités pour la place suisse en matière de placement.

Dans la première catégorie, l'on trouve l'admission des «payments and redemptions in kind» pour les fonds de placement destinés uniquement à des investisseurs institutionnels dont la trésorerie est gérée à titre professionnel (nouvelle let. e de l'art. 2 al. 2 OFP, cf. Rapport de gestion CFB 1997 p. 246) ainsi que l'adoption des nouveaux art. 7a et 7b OFP qui règlent les conditions et la procédure pour le regroupement de fonds. L'autorité de surveillance admettait déjà les regroupements de fonds en valeurs mobilières et de la catégorie «autres fonds» (cf. Rapport de gestion CFB 1998 p. 184 s.), mais les nouveaux art. 7a et 7b OFP permettent aussi le regroupement de fonds immobiliers.

La seconde catégorie comprend en particulier les modifications suivantes:

Le nouvel art. 1a OFP définit la proposition ou la distribution à titre professionnel de parts de fonds de placement selon les art. 22 et 45 LFP en ce sens qu'il n'y a proposition ou distribution que «s'il y a appel au public». Selon une interprétation systématique de cette disposition, il y a appel au public si la proposition ou la distribution de parts de fonds de placement s'adresse à plus de 20 investisseurs (cf. art. 3a al. 2 OB; art. 3 al. 5 OBVM; Circ.-CFB 98/2 ch. m. 49).

Selon l'art. 2 al. 2 OFP, les clients avec contrat de gestion de fortune écrit sont nou-

vement mis sur pied d'égalité avec les investisseurs institutionnels dont la trésorerie est gérée à titre professionnel. Par cette libéralisation, le champ d'application des fonds créés pour les besoins des investisseurs institutionnels dont la trésorerie est gérée à titre professionnel («fonds spéciaux») est élargi de manière considérable.

L'art. 10 let. d OFP modifié élargit quelque peu les activités permises pour les directions de fonds, en ce sens que ces activités comprennent dorénavant les prestations de services de nature administrative pour des fonds de placement et d'autres patrimoines analogues, tels que les portefeuilles collectifs internes des banques, les fondations de placement et les sociétés d'investissement.

La nouvelle let. d de l'art. 26 al. 1 OFP règle le remboursement différé des parts lors de dénonciations importantes pouvant affecter de manière considérable les intérêts des autres investisseurs.

L'art. 33 OFP institue une base légale nouvelle pour l'utilisation des opérations de mise ou de prise en pension dont la réglementation technique est prévue dans la révision totale de l'ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement (cf. ch. 1.3).

Dans un nouvel alinéa 4 de l'art. 36 OFP, les warrants sont traités à l'avenir comme des instruments financiers dérivés et le domaine d'application des dispositions sur la répartition des risques fait l'objet d'un nouvel art. 36a OFP. Ces deux modifications sont à considérer comme des conditions nécessaires pour la révision totale de l'ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement.

Enfin, la nouvelle teneur de l'art. 43 let. c OFP élargit les placements autorisés pour les «autres fonds», en particulier en ce qui concerne les instruments financiers dérivés traités «over-the-counter» (OTC).

1.3 Ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement

Le dernier rapport de gestion a fait part de l'intention de réviser l'ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement (OFP-CFB) (cf. Rapport de gestion 1999 p. 212 s.). Les travaux correspondants ont pratiquement pu être menés à bien durant l'année sous revue. Le projet d'une OFP-CFB totalement révisée pourra ainsi être soumis pour adoption à la Commission des banques lors de sa première séance en 2001.

Il est prévu de régler de manière complètement nouvelle l'utilisation d'instruments financiers dérivés («dérivés») et d'autoriser pour la première fois les opérations de mise et prise en pension de valeurs mobilières. En outre, les dispositions concernant le prêt de valeurs mobilières devront, d'une part, être rendues plus concises et har-

monisées avec les opérations de mise et prise en pension qui sont semblables et, d'autre part, être libéralisées. Les prescriptions sur la comptabilité et les comptes annuels ainsi que sur la révision et les rapports de révision seront légèrement remaniées à la lumière de la pratique qui a maintenant six ans relative à l'ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement.

La nouvelle réglementation sur les dérivés se base sur un rapport de principe et de thèse mis sur pied par un groupe de travail de représentants de l'industrie des fonds de placement, des sociétés de révision et du Secrétariat de la Commission des banques. Le nouveau concept de réglementation prévoit que les directions de fonds pourront agir librement dans un cadre donné moyennant le respect de certains principes et selon leur degré d'organisation et leurs ressources en personnel et techniques, ce qui leur apportera plus de libertés dans le sens d'une libéralisation. Les nouveautés suivantes sont au premier plan:

- L'utilisation des dérivés ne sera plus différenciée entre la couverture et le placement, mais entre les positions augmentant et réduisant l'engagement.
- Les dérivés autorisés ne seront plus énumérés de manière exhaustive, mais caractérisés d'une autre manière. En particulier, on distinguera les dérivés au sens strict des combinaisons et dérivés exotiques. Ceci doit permettre de maintenir le pas avec le développement rapide des marchés financiers.
- Il ne sera plus fait de distinction entre les warrants et les «traded options», c'est-à-dire que la conception juridique formelle qui prévalait jusqu'à présent fera place à une conception économique. L'ordonnance sur les fonds de placement a déjà été adaptée en conséquence (cf. ch. 1.2).
- Les positions sur dérivés en options pourront être pondérées en partie en fonction du delta, ce qui permettra certes des stratégies (de couverture) plus efficaces, mais nécessitera également plus de surveillance de la part de la direction ou de ses mandataires.
- En plus des émetteurs des sous-jacents, les émetteurs ou les contreparties des opérations sur dérivés devront, entre autres, aussi être pris en compte dans les prescriptions sur la répartition des risques. L'ordonnance sur les fonds de placement a déjà été adaptée en ce sens (cf. ch. 1.2).
- Dans le cadre de la gestion de portefeuilles d'obligations, la durée devra pouvoir être augmentée ou diminuée de façon ciblée, ce qui n'est pas possible aujourd'hui ou seulement en partie.
- A certaines conditions restrictives, l'utilisation de combinaisons de dérivés et de dérivés exotiques sera autorisée.

- Les opérations over-the-counter (OTC) seront en principe possibles à certaines conditions concernant notamment l'évaluation, la reconstitution de la fixation du prix, la solvabilité de la contrepartie et l'exclusion de conflits d'intérêts.

La seconde nouveauté essentielle de la révision totale de l'ordonnance de la Commission des banques est l'introduction des opérations de mise et prise en pension de valeurs mobilières. La base nécessaire a d'abord dû être introduite dans l'ordonnance sur les fonds de placement (cf. ch. 1.2). Les opérations de mise et prise en pension sont le terme générique pour «repo» ou «sale and repurchase agreement» et «reverse repo» ou «reverse sale and repurchase agreement» en tant qu'opérations correspondantes. Un «repo» est un acte juridique qui désigne la vente de valeurs mobilières par le prêteur à l'emprunteur, liée à un rachat simultané d'autant de valeurs mobilières de même catégorie (genre de titre et valeur) et qualité, à une date déterminée ou non. L'emprunteur doit remettre au prêteur les revenus échus durant les mises et prises en pension. Le risque de cours des valeurs mobilières demeure chez le prêteur. Le «reverse repo» est un «repo» du point de vue de la contrepartie (emprunteur). La différence entre le prix de vente et le prix d'achat des valeurs mobilières est appelée intérêt-repo. A signaler encore que pour garantir les créances monétaires et en valeurs mobilières des mises et prises en pension, les créances et obligations doivent être évaluées chaque jour au cours actuel du marché et la différence compensée chaque jour également (mark-to-market).

La direction du fonds peut effectuer avec une contrepartie des mises et prises en pension en son propre nom et pour son propre compte («principal») ou mandater un intermédiaire pour les effectuer avec une contrepartie, soit à titre fiduciaire en tant que représentant indirect («agent»), soit en tant que représentant direct («finder»), un contrat-type devant exister dans tous les cas.

D'un point de vue économique, un «repo» est une prise de crédit garantie par des papiers-valeurs et un «reverse repo» un placement en espèces couvert. En conséquence, les «repos» sont seulement admis dans le cadre des limitations concernant les crédits auxquels un fonds peut recourir. Les «reverse repos», par contre, sont qualifiés de liquidités.

Bien que l'ancienne réglementation sur le prêt de valeurs mobilières ait fait ses preuves, quelques modifications sont prévues. Ainsi, la banque dépositaire ne devra plus nécessairement être la contrepartie de la direction. Celle-ci pourra prêter à un emprunteur les valeurs-mobilières en son propre nom et pour son propre compte («principal») ou mandater un intermédiaire pour mettre les valeurs mobilières à la disposition d'un emprunteur, soit à titre fiduciaire en tant que représentant indirect («agent»), soit en tant que représentant direct («finder»). En outre, le cercle des sûretés qui sont admises est élargi. Les actions pourront être prises en compte comme sûretés à certaines conditions et les notations concernant les valeurs mobi-

lières à revenu fixe ou variable et les accreditifs seront abaissées à «A-», «A3» ou l'équivalent. Les sûretés pourront, en outre, non seulement être mises en gage en faveur de la direction, mais aussi lui être transférées en propriété (transfert de propriété à titre de sûreté).

En ce qui concerne les dispositions sur la comptabilité et les comptes annuels ainsi que la révision et les rapports de révision, il faut souligner que l'organe de révision devra s'occuper de façon accrue de l'organisation de la direction. En particulier, il devra se prononcer dans le rapport de révision concernant la direction sur l'organisation correcte et adéquate du système de contrôle interne (SCI), sur le «compliance» et sur la révision interne si elle existe. Il devra aussi se prononcer sur le respect des circulaires de la Commission des banques. Enfin, il devra examiner le respect des règles professionnelles de la Swiss Funds Association SFA – comme c'est le cas depuis longtemps pour les banques et les négociants en valeurs mobilières. Ces règles s'appliqueront ainsi à toutes les directions de fonds, indépendamment de la qualité de membre.

2. Pratique de l'autorité de surveillance

2.1 Règles de conduite de la Swiss Funds Association SFA

Durant l'année sous revue, la Commission des banques a pris connaissance sans objections des «Règles de conduite pour l'industrie suisse des fonds» (RCF) adoptées par la Swiss Funds Association SFA. Ces règles de conduite constituent la pierre angulaire de la future autorégulation de l'industrie suisse des fonds. Elles visent à assurer l'intégrité du marché suisse dans ce domaine, à promouvoir sa notoriété et à préserver la confiance des investisseurs dans les produits et les services liés aux fonds de placement. Les RCF concrétisent les devoirs de diligence, de loyauté et d'information des directions de fonds et introduisent les devoirs de diligence et loyauté dans la distribution des fonds. Grâce au degré élevé de concrétisation et à la réglementation nouvelle de points importants, tels que les exigences de qualité dans l'organisation, l'exploitation et le «compliance» des directions de fonds, le traitement des «soft commissions» et la réglementation de l'exercice des droits de membre et de créancier, les RCF vont constituer à l'avenir des standards de qualité plus élevés pour l'industrie des fonds. Les devoirs d'information des directions de fonds et les obligations liées à la distribution de fonds de placement doivent être respectés aussi par les représentants de fonds étrangers, indépendamment du fait qu'il existe une lacune dans la surveillance des représentants qui ne sont ni des banques ni des négociants en valeurs mobilières ni des directions de fonds.

La Commission des banques va assurer l'application uniforme de ces RCF par toutes les directions de fonds et tous les représentants de fonds étrangers, en ce sens qu'elle va obliger les organes de révision, dans le cadre de la prochaine modification

de l'OFSP-CFB (cf. ch. 1.3), à examiner aussi le respect de ces nouvelles règles de conduite. Bien que les représentants de fonds étrangers ne doivent avoir un organe de révision externe que s'ils ont le statut de banques, de négociants en valeurs mobilières ou de directions de fonds, la Commission des banques attend des représentants qui ne sont soumis à aucune surveillance permanente qu'ils respectent aussi les RCF, dans la mesure où cela constituera dorénavant une condition d'autorisation durable.

Les RCF sont certes entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2001 déjà, mais ne feront l'objet de vérifications par les organes de révision qu'en 2002. Les directions de fonds et les représentants de fonds étrangers doivent cependant entreprendre sans délai les travaux d'application nécessaires.

2.2 Distribution de fonds de placement sur internet

Le thème «E-Commerce» (cf. ch. I/1) a aussi occupé l'autorité de surveillance dans le domaine des fonds de placement. Toute personne qui rassemble des informations concernant des fonds sur un site internet accessible sans restriction au public, ou fait figurer la distribution de fonds dans ses prestations de service, fait un appel au public soumis à autorisation.

La Commission des banques a reçu durant l'année sous revue plusieurs dénonciations de tiers concernant d'éventuelles violations de la loi sur les fonds de placement en matière de distribution de fonds sur internet. Elle a aussi entrepris elle-même et de manière isolée des actions de «surfing». La Commission des banques a dû déposer des plaintes à maintes reprises contre des intermédiaires financiers contrevenant à la loi. Elle a aussi conseillé de nombreuses banques et directions de fonds sur des questions juridiques touchant les domaines de la distribution de fonds et internet. A cet égard, elle a relevé qu'un accès internet accessible de manière internationale devait respecter non seulement les prescriptions suisses, mais aussi celles des autorités étrangères applicables. La Commission des banques, qui a déjà dû intervenir pour des sites internet de banques présentant des portefeuilles collectifs internes (cf. Rapport de gestion 1999 p. 216), a l'intention de traiter ce thème en 2001 dans le cadre d'une nouvelle circulaire.

2.3 Exchange-Traded Funds

Durant l'année sous revue, un fonds de placement indiciel de droit irlandais ayant le statut UCITS et composé de deux classes d'actions a requis simultanément une autorisation de distribution de la Commission des banques et une autorisation de cotation auprès de la Bourse suisse SWX. Ce fonds de droit irlandais présentait la caractéristique nouvelle en Suisse, d'origine des USA, des «Exchange-Traded-Funds» (ETF), dont le volume global devrait être aujourd'hui de l'ordre de USD 80 milliards.

Malgré son statut UCITS, la structure particulière de ce ETF posait des questions juridiques essentielles. Pour ces ETF, en effet, les avantages des «closed-end-funds» doivent être liés à ceux des fonds de placement au sens propre. Ils sont certes en premier lieu des fonds ouverts, mais l'émission ou le rachat de parts n'est possible que pour des quantités minimales élevées et non contre espèces, mais seulement sous forme d'apport ou de reprise de paquets physiques de titres, ce qui correspond aux besoins des grands investisseurs. Les petits investisseurs, par contre, ne peuvent acheter ou vendre des parts – certes en tout temps – qu'auprès de la bourse, comme c'est typiquement le cas pour les «closed-end-funds». Par l'arbitrage de market makers spécialement désignés, il est cependant assuré que seule une différence minime existe entre la valeur d'inventaire du fonds et son cours boursier afin de garantir l'égalité de traitement des deux catégories d'investisseurs.

La Commission des banques a constaté, dans la ligne de sa politique libérale d'autorisation des fonds UCITS étrangers, que les ETF pouvaient être autorisés à la distribution en tant que fonds étrangers malgré leur nouvelle structure. L'autorité de surveillance n'a cependant octroyé l'autorisation de distribution que sous la condition que le prospectus mentionne expressément qu'un market maker nommé désigné s'oblige à ce que le «spread» entre la valeur d'inventaire intraday, calculée de manière permanente par la SWX, et le cours de bourse ne dépasse pas une certaine limite.

Pour respecter cette dernière exigence, le représentant du fonds en question, en tant que market maker désigné, avait conclu avec la SWX une convention de market-making appropriée. Par cette dernière, il s'obligeait in concreto à assurer que pendant les heures d'ouverture et dans des conditions de marché normales, il existe en tout temps des ordres minimaux côté acheteur et côté vendeur de EUR 50'000 et que la marge entre les cours acheteur et vendeur, d'une part, et la intraday-net-asset value (valeur d'inventaire) calculée de manière permanente par la SWX et publiée, d'autre part, ne dépasse pas 2%. Le contrôle du respect de cette obligation de market-making relève en tout état de cause de la SWX et non pas de la Commission des banques.

Dans une seconde décision de principe concernant un ETF de droit suisse, l'autorité de surveillance a dû par contre constater que les ETF de droit suisse ne peuvent pas, d'une manière générale et au regard de l'interdiction légale claire de l'art. 31 LFP, admettre l'apport et la reprise de titres physiques, mais seulement sous la forme spéciale d'un fonds pour investisseurs institutionnels dont la trésorerie est gérée à titre professionnel, au sens de l'art. 2 al. 2 OFP. La requérante a renoncé par la suite à cette possibilité dans son projet. Les ETF de droit suisse doivent satisfaire aux exigences habituelles concernant le prospectus et le règlement. En outre, la cotation d'ETF de droit suisse représente une cotation primaire et non secondaire à la SWX, contrairement à celle d'ETF de droit étranger. Les conditions pour les ETF de droit suisse sont sinon les mêmes que celles pour les ETF de droit étranger.

2.4 Fonds pour investisseurs institutionnels

Durant l'année sous revue, la Commission des banques a de nouveau dû traiter une requête pour un fonds destiné uniquement à des institutions de prévoyance enregistrées et fiscalement exonérées dont la trésorerie est gérée à titre professionnel (cf. Rapport de gestion 1998 p. 188). Il s'agissait d'un fonds immobilier devant investir principalement dans une grande réalisation immobilière de plus d'un milliard de francs.

Il est évident qu'un fonds dont la politique d'investissement se concentre sur une seule valeur immobilière ne peut pas respecter les prescriptions légales sur la répartition des placements (art. 37 LFP en relation avec l'art. 46 OFP). La Commission des banques peut cependant déclarer, selon les cas, sur la base de l'art. 2 al. 2 OFP, certaines dispositions de la loi sur les fonds de placement non applicables si le cercle des investisseurs se confine à des investisseurs professionnels dont la trésorerie est gérée à titre professionnel. Le but de protection de la LFP ne doit cependant pas être affecté (art. 3 al. 4 LFP). En l'espèce, la Commission des banques a autorisé la non-application des prescriptions sur la répartition des placements, car les investisseurs professionnels sont en mesure d'estimer les risques inhérents au fonds. Une certaine diversification était de toute façon garantie, en ce sens que la direction du fonds est tenue de répartir les investissements au moins sur dix locataires et trois catégories d'exploitation, telles que surfaces commerciales et bureaux, appartements, et grands magasins, restaurants et hôtels. En outre, la valeur vénale des biens immobiliers loués à une seule partie ne doit pas dépasser 25% de la fortune du fonds.

Les investisseurs institutionnels de ce fonds immobilier doivent être avant tout des caisses de pensions cherchant un revenu courant selon les prescriptions légales concernant le taux technique minimal. Comme le fonds investira dès le commencement des travaux sans générer alors aucun revenu locatif, son compte de résultats devra être crédité d'un intérêt intercalaire pour assurer une répartition constante, ce qui est en principe permis selon l'art. 40 al. 2 LFP. Les coûts de l'investissement ne devront cependant pas dépasser l'estimation de la valeur vénale. Ce dépassement ne pouvant toutefois pas être exclu, il a été demandé que cette disposition ne soit pas non plus applicable. Cette exception a aussi été acceptée par la Commission des banques, car, d'une part, les répartitions de revenu sont expressément voulues par les caisses de pensions qui savent que la valeur d'inventaire des parts peut descendre sous leur valeur comptable et que des compensations doivent intervenir de manière correspondante à la charge de leurs comptes de résultats. D'autre part, et selon le point de vue de la protection des investisseurs, la disposition légale précitée n'est pas contraignante. Des droits patrimoniaux ne sont pas soustraits à l'investisseur par la répartition de montants actifs, et cela indépendamment de la question de savoir si cela conduit ou non à un dépassement de l'estimation de la valeur vénale par les coûts de l'investissement. Le même effet peut d'ailleurs aussi se produire par une correction de valeur en raison d'une baisse des prix immobiliers.

Comme cela est déjà arrivé à maintes reprises dans le cadre de la pratique d'autorisation de fonds pour investisseurs institutionnels (art. 2 al. 2 OFP), la Commission des banques a encore approuvé les exceptions suivantes (cf. Rapports de gestion 1997 p. 246 et 1998 p. 187 s.): en premier lieu, il est renoncé à la remise de certificats, ce qui est même obligatoire pour empêcher un détournement de la limitation du cercle des investisseurs et des montants minimaux d'investissement. En second lieu, aucun prospectus n'est établi, ce qui se justifie par le fait que les parts du fonds ne sont pas distribuées à un large public, mais seulement à un cercle strictement défini d'investisseurs. En troisième lieu, aucun organe de publication n'est désigné, car les investisseurs dont les parts sont nominatives peuvent être contactés directement. Enfin, il n'est pas publié de rapport semestriel, dans la mesure où les investisseurs sont informés individuellement et régulièrement sur la composition et la valeur d'inventaire de la fortune du fonds et sur la valeur des parts.

2.5 Accélération des procédures d'autorisation

Malgré un personnel extrêmement réduit en comparaison internationale, qui s'élève à 8.5 personnes, l'autorité de surveillance a autorisé durant l'année sous revue non seulement 59 nouveaux fonds suisses, 435 nouveaux fonds étrangers et 82 distributeurs, mais a encore accompli de nombreuses autres tâches de contrôle et de surveillance dans le domaine des fonds de placement. On relève parmi ces tâches, notamment, l'examen de 356 rapports annuels et de révision, l'approbation de 189 modifications de règlements de fonds suisses, la vérification des rapports annuels de 1556 fonds étrangers, le contrôle de la liquidation de 36 fonds suisses, l'enregistrement de dénonciations, le dépôt de plaintes pénales, le traitement de questions d'assujettissement et de principe, l'échange d'informations avec des autorités de surveillance étrangères ainsi que la préparation des révisions de la LFP et de l'OFP (cf. ch. X/2).

Compte tenu de cette charge de travail en matière de surveillance des fonds de placement de droit suisse, la vague continue des requêtes en autorisation d'«OPCVM» étrangers – toujours soumis à autorisation pour chaque cas en raison de l'absence de libre circulation entre l'UE et la Suisse pour les fonds de placement – n'a pas pu être absorbée dans les délais, ce qui a donné lieu à une intervention de la Swiss Funds Association SFA. L'association a proposé à la Commission des banques diverses mesures pour accélérer les procédures d'autorisation en matière de fonds de placement. L'autorité de surveillance a examiné la possibilité d'alléger l'obligation d'autorisation pour chaque fonds (cf. ch. 1.1), de même que toute une palette d'autres mesures de rationalisation pour assurer un traitement plus rapide des requêtes.

La Commission des banques a décidé une augmentation du personnel, une simplification et une standardisation encore plus grandes des modèles de prospectus et de règlements, une plus grande délégation de compétences au Secrétariat, des exigen-

ces plus sévères quant à la qualité des dossiers reçus, des décisions plus courtes ainsi qu'une meilleure information sur son site internet quant aux procédures d'autorisation et au contenu des requêtes, autant de mesures qui devraient entraîner une accélération des procédures d'autorisation.

2.6 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 marchés

1. Bases légales

1.1 Loi sur les bourses

Le projet de changement de la loi sur les banques de la commission d'experts chargée d'examiner les dispositions concernant l'assainissement de banques, la liquidation de banques et la protection des investisseurs (cf. ch. II/1.1.2) contient un changement de la loi sur les bourses sous la forme d'un renvoi aux nouvelles dispositions concernant l'assainissement et la liquidation, lesquelles sont applicables par analogie aux négociants également. Selon l'avis de la commission d'experts, la procédure de fermeture de banques et de négociants doit être réglée de manière homogène au niveau de la loi.

1.2 Ordonnance de la CFB sur les bourses

Sur le fond, la Commission des banques a décidé que l'on devrait, par une modification de l'art. 5 OBVM-CFB (contenu de la déclaration), exiger une référence systématique quant aux clients lors de toutes transactions en bourse et hors bourse devant être déclarées.

Une analyse approfondie des bases et de l'environnement des procédures d'enquêtes faites par la Commission des banques selon l'art. 6 LBVM dans le cadre de la surveillance des marchés, en particulier en ce qui concerne les délits d'initiés et les manipulations de cours (cf. ch. 2.5), a constitué le point de départ de cette proposition de changement de l'art. 5 OBVM-CFB. Ces procédures d'enquêtes sont introduites par la Commission des banques sur les bases d'annonces et de vérifications préalables de l'Instance de surveillance de la bourse (art. 6 LBVM et art. 8 OBVM). Celles-ci sont essentiellement basées sur les informations qui sont à la disposition de la bourse dans le journal tenu selon l'art. 5 al. 2 LBVM et les obligations de déclarer les transactions en bourse et hors bourse des négociants, et qu'elle peut évaluer avec des instruments électroniques. Les compétences de mener des enquêtes de la bourse ne vont pas au-delà de ces données et se limitent aux membres directs de la bourse. Cela signifie notamment que la bourse ne peut pas faire de vérifications quant aux clients qui se trouvent derrière des transactions suspectes. Dans le but d'augmenter l'efficacité des vérifications préalables et des procédures d'enquêtes, la Commission des banques a porté son choix sur le principe d'exiger l'introduction d'une référence systématique ou d'un numéro d'identification du client, propre à l'institut, pour les transactions boursières.

Par là, il faut comprendre l'utilisation obligatoire et systématique d'un numéro d'identification du client au niveau des membres de la bourse, c'est-à-dire du négociant ou de la banque. En fin de compte, cela signifie que l'Instance de surveillance de la bourse peut attribuer les transactions annoncées par un membre de la bourse aux clients individuels en se basant sur le numéro d'identification du client. Des par-

ticularités peuvent ainsi directement être constatées, également en ce qui concerne les clients. L'Instance de surveillance de la bourse n'obtiendrait ainsi pas de nom de clients, mais seulement le numéro d'identification du client. La compétence pour effectuer des vérifications demeure, comme auparavant, auprès de la Commission des banques, en tant qu'instance étatique.

La SWX Swiss Exchange a exprimé des réserves quant à la proposition de la Commission des banques. Il a donc été décidé de continuer à traiter le dossier au sein d'un groupe de travail composé de représentants du secrétariat de la Commission des banques, des banques et de la SWX Swiss Exchange. Le groupe de travail a en particulier le mandat de concevoir des règles détaillées qui seront peut-être édictées dans une circulaire de la Commission des banques. Après l'évaluation des résultats du groupe de travail, la marche à suivre future sera probablement fixée au cours du premier semestre 2001.

2. Surveillance des bourses

2.1 Bourse Suisse (SWX Swiss Exchange)

2.1.1 Conditions générales

L'année précédente, la SWX Swiss Exchange avait restructuré l'ensemble de ses règles et résumé de nombreuses règles dans les conditions générales (cf. Rapport de gestion 1999, p. 224 s.). En 2000, d'autres compléments aux conditions générales ont dû être autorisés. Du point de vue du droit de la surveillance, l'introduction d'une règle interdisant des offres fictives et des transactions fictives, c'est-à-dire des transactions sans signification économique, en particulier des «wash sales», «matched orders» ou des «'nostro-nostro' inhouse crosses» était la plus importante. L'introduction d'une telle interdiction tenait compte d'une exigence correspondante de la Commission des banques, après qu'il ait été constaté que l'ancienne règle de l'art. 16 ch. 1 de la loi zurichoise de 1912 sur les valeurs mobilières qui interdisait des offres fictives et des transactions fictives avait été supprimée sans être remplacée lors de l'abrogation de cette loi. En d'autres termes, elle n'avait pas été introduite dans les règles de la SWX Swiss Exchange (cf. Rapport de gestion 1999 p. 226 s. et Bulletin CFB 40/2000 p. 29 ss).

2.1.2 Règlement de cotation

Le Rapport de gestion 1999 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 224 s.) a informé en détail sur la révision partielle du règlement de cotation et, en particulier, fait état de deux demandes importantes en suspens de la Commission des banques soumises à la SWX Swiss Exchange dans la cadre de cette révision partielle: la transparence quant aux salaires et aux revenus des organes dans le prospectus, d'une part, et dans les rapports financiers, d'autre part.

Après consultation, remaniement et adoption par l'instance d'admission, la SWX Swiss Exchange a présenté le règlement de cotation révisé partiellement le 6 mars 2000 pour approbation. En ce qui concerne les deux demandes de la Commission des banques, seule l'exigence de la transparence quant aux salaires et aux revenus des organes dans le prospectus avait été retenue et introduite. Le renoncement à la publication dans les rapports financiers était motivé par le fait qu'un tel complément ne pouvait pas être introduit sans qu'une nouvelle consultation ait lieu. Le retard lié à cette consultation ne serait pas opportun. De plus, des travaux concernant un concept de Corporate Governance avaient débuté et devaient traiter ce point. Au vu de cette situation, il était proposé de renoncer pour le moment à introduire cette obligation de transparence dans les rapports financiers.

Pour la Commission des banques, ce point était cependant important. Certes, elle approuva par la suite, en avril 2000, le règlement de cotation partiellement révisé pour ne pas retarder l'entrée en vigueur au 1^{er} juin 2000. Elle lia cependant cette approbation à la condition qu'une disposition concernant la publication dans les rapports financiers des salaires et des revenus des organes soit introduite dans un délai raisonnable dans le règlement de cotation.

Dans le cadre du projet virt-x (cf. ch. I/2), la SWX Swiss Exchange a soumis d'autres adaptations du règlement de cotation pour approbation en automne 2000. Ces compléments avaient essentiellement pour but de permettre que des valeurs mobilières cotées auprès de la SWX Swiss Exchange puissent être traitées sur des plates-formes exploitées par des tiers, en particulier auprès de la plate-forme virt-x. La Commission des banques a approuvé ces adaptations le 8 novembre 2000.

2.1.3 Règlement de l'Instance de surveillance

Le Rapport de gestion 1999 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 223 s.) a informé de la réorganisation de la SWX Swiss Exchange. L'Instance de surveillance de cette entité était aussi considérablement touchée par cette réorganisation. La refonte de l'organisation de l'Instance de surveillance a rendu nécessaire un remplacement du règlement en vigueur daté du 1^{er} février 1998. Celui-ci ne reflétait plus la nouvelle organisation de l'Instance de surveillance, ses compétences et le déroulement des opérations. En mai 2000, la SWX Swiss Exchange a adressé un nouveau règlement de l'Instance de surveillance à la Commission des banques, qui, l'ayant déjà examiné préalablement, l'a approuvé formellement le 29 mai 2000. La Commission des banques a tenu en particulier à ce que non seulement le segment principal de la SWX Swiss Exchange, mais également les nouveaux domaines tels le SWX New Market, SWX Repo (dénommé depuis peu Eurex Repo, cf. ch. 2.2.1), SWX Eurobond et nouvellement aussi SWX Local Caps (cf. ch. 2.1.4) soient inclus dans la surveillance.

2.1.4 Règlement complémentaire du segment annexe et des sociétés de placement immobilier

Le 21 août 2000, la Commission des banques a pu approuver le Règlement modifié, présentant une conception nouvelle, relatif à la cotation au segment annexe SWX (SWX Local Caps). Il remplaçait l'ancien Règlement de la bourse annexe. Le nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Le segment SWX Local Caps sert à la cotation d'entreprises mûres pour être traitées en bourse et qui, au vu de leur base d'investisseurs et de leur histoire ou de leur capitalisation et dispersion de leurs titres, ne sont pas qualifiés pour une cotation au segment principal ou qui, au vu de leur branche, ne correspondent pas au profil des entreprises cotées au SWX New Market. Il s'agit donc d'entreprises ayant une importance locale ou un cercle d'investisseurs moins large, telles que des entreprises familiales. En comparaison du segment principal, les exigences de transparence sont plus élevées mais les conditions d'admission pour les émetteurs et les valeurs sont moins sévères. Pour le segment SWX Local Caps, les mêmes règles d'organisation du marché que celles du segment principal sont applicables.

En 1999, la SWX Swiss Exchange a dû faire face à un nombre croissant de requêtes et de demandes portant sur des introductions en bourse de sociétés de placement immobilier. Alors que les fonds de placement immobiliers tombent sous la loi sur les fonds de placement, les sociétés de placement immobilier ne sont pas soumises à des prescriptions spécifiques au sein du droit suisse des marchés financiers. De même, les règlements existants de la SWX Swiss Exchange se sont avérés insuffisants pour cette forme de placements. La SWX Swiss Exchange a donc élaboré un projet de règlement complémentaire pour la cotation des sociétés de placements immobiliers et a organisé une consultation en début 2000. La Commission des banques a pris position sur ce projet tant sous l'angle du droit de la surveillance des bourses que des fonds de placement. Elle a en particulier apprécié les exigences spéciales quant à la transparence des informations dans le prospectus de cotation, notamment les données concernant le refinancement, le risque, l'évaluation ou la stratégie d'investissement ainsi que dans le rapport de gestion et son rapport annuel. Du point de vue du droit des fonds de placement, il a été proposé d'introduire entre autres une indication dans le prospectus de cotation selon laquelle les sociétés de placement immobilier ne sont pas soumises à la surveillance de la Commission des banques et les investisseurs n'ont pas le droit de demander le versement de la valeur nette d'inventaire de leur participation suite à une résiliation. Pour le rapport de gestion, en ce qui concerne la publication des investissements avec des personnes proches, il a de plus été proposé de demander une confirmation supplémentaire des experts chargés de l'évaluation. Elle devra attester que les affaires relatives à des biens immobiliers avec des personnes proches de l'émetteur ont été faites à des conditions conformes au marché. Concernant les experts responsables de l'évaluation même, il a été souligné que, conformément à l'art. 52 OFP, ils ne sont pas autorisés à tirer plus de 10 pour cent de leur revenu annuel de mandats donnés par une même direction de

fonds, ceci dans le but d'assurer leur indépendance. Ainsi, il serait possible d'exiger au moins l'indication des revenus annuels provenant de mandats effectués pour le compte de l'émetteur et des personnes qui lui sont proches. Le remaniement de ce règlement complémentaire n'était pas encore terminé à fin 2000.

2.1.5 Obligation de déclarer pour le négoce du marché gris

En février 2000, la SWX Swiss Exchange a informé la Commission des banques de son intention de régulariser aussi le négoce du marché gris et lui a adressé à cet effet le projet d'un document de base correspondant. Le terme négoce du marché gris recouvre les transactions portant sur des valeurs mobilières et effectuées avant leur cotation, c'est-à-dire leur admission dans le segment principal, étant entendu qu'il s'agit de titres destinés d'emblée à être cotés dans le segment précité. La Commission des banques a considéré que cette intention était en principe raisonnable. Les critères d'admission prévus étaient adéquats et orientés sur la pratique. Par contre, la Commission des banques a demandé que le négoce du marché gris soit également soumis à une obligation de déclarer et que la taxe complémentaire soit ainsi prélevée. Les valeurs mobilières traitées dans le segment du marché gris doivent être considérées comme étant admises au négoce au sens de l'art. 2 al. 1 OBVM-CFB qui décrit les conditions de l'obligation de déclarer. Matériellement, il découle de la loi sur les bourses que le terme de «admis au marché» doit être saisi dans un sens plus large que celui de «coté». Les valeurs mobilières qui ne sont pas cotées au segment principal tombent donc également sous l'obligation de déclarer. Ainsi, les valeurs mobilières traitées sur le segment du marché gris sont également soumises à l'obligation de déclarer selon l'art. 2 al. 1 OBVM-CFB. Etant donné que la taxe complémentaire s'appuie sur l'obligation de déclarer, elle est également prélevée pour des transactions effectuées sur le segment du marché gris. Pour ces motifs, la Commission des banques a donc tenu à une obligation de déclarer et à une obligation de payer un émoulement pour le négoce effectué sur le marché gris. Les travaux d'élaboration d'un règlement pour le marché gris sont encore en cours auprès de la SWX Swiss Exchange.

2.1.6 Membres étrangers d'une bourse

La loi sur les bourses prévoit la possibilité d'autoriser 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 et art. 53 OBVM). Ces négociants doivent être spécialement autorisés par la Commission des banques pour s'affilier à une bourse et commencer leur activité.

En 2000, la Commission des banques a constaté que la possibilité de devenir «remote member» de la SWX Swiss Exchange ou d'Eurex Zurich continue à susciter l'intérêt d'un grand nombre de banques et de négociants étrangers. La Commission des

banques a ainsi octroyé de nombreuses autorisations en la matière et plus d'un quart des membres de la SWX Swiss Exchange sont des «remote members». Depuis 2000, la Commission des banques octroie aussi des autorisations de «remote members» limitées au commerce des euro-obligations, autorisations partielles qui présentent d'importants avantages fiscaux.

2.2 Eurex

2.2.1 Changements des règlements

Lors de la transition de SOFFEX à Eurex, la Commission des banques avait déterminé les règlements qui, parmi l'ensemble des normes d'Eurex, c'est-à-dire d'Eurex Zurich, étaient soumis à l'approbation selon l'art. 4 al. 2 LBVM. Il s'agissait de l'Organisation de la bourse d'Eurex, du Règlement de l'Instance de surveillance d'Eurex et des Conditions de clearing d'Eurex. Au cours de l'année sous revue, en sus d'adaptations techniques, les modifications effectuées en automne 2000 au sein des Conditions de clearing d'Eurex ont été particulièrement importantes. Elles avaient pour but l'ouverture de la maison de clearing d'Eurex, l'Eurex Clearing SA, au clearing d'opérations qui n'étaient pas conclues sur les bourses d'Eurex. L'Eurex Clearing SA peut ainsi devenir le partenaire contractuel direct pour des opérations sur des plateformes de commerce acceptées par elle. Elle reprend la charge de la sécurité de ces transactions et garantit leur déroulement.

En octobre 2000, la SWX Swiss Exchange et Eurex ont annoncé qu'elles allaient dorénavant travailler ensemble en ce qui concerne le commerce Repo. Dans ce but, le SWX-Repo (cf. Rapport de gestion 1999 p. 224 s.), la solution de commerce électronique existante pour les Repos de la SWX Swiss Exchange, a été intégré dans Eurex le 1^{er} octobre et il constitue depuis lors un segment autonome dénommé Eurex-Repo. Eurex-Repo utilise la technologie SWX existante qui sert de support au marché suisse des Repos depuis juin 1999. Ainsi, la Banque nationale gère aujourd'hui sa politique monétaire presque uniquement avec les Repos via cette plate-forme. Du point de vue de la réglementation, ce transfert a conduit à un remaniement du règlement d'Organisation du marché Repo de la SWX. Comme le Repo de la SWX, le commerce Repo d'Eurex Zurich devait également être réglementé dans une mesure analogue et soumis à la surveillance. Les dispositions centrales du point de vue du droit de la surveillance de l'ancienne organisation du commerce Repo de la SWX (notamment concernant l'admission, le déroulement et la surveillance) ont été transférés en partie dans le règlement d'Organisation du commerce pour les marchés Repos d'Eurex et en partie dans les conditions générales d'Eurex Repo. Les deux règlements sont déterminants pour le fonctionnement, l'administration et la surveillance du segment Repo d'Eurex Zurich au sens de l'art. 4 al. 1 LBVM et donc soumis à approbation. La Commission des banques a donné les approbations correspondantes.

2.2.2 Révision selon la législation boursière

Selon l'art. 10 OBVM, chaque bourse autorisée par la Commission des banques doit charger un organe de révision reconnu de vérifier annuellement si elle remplit ou non les obligations qui découlent de la loi, de l'ordonnance et de ses propres règlements. En conséquence, dans la décision du 28 janvier 1998 concernant l'autorisation en tant que bourse accordée à l'ancienne SOFFEX, il avait été fixé que celle-ci serait révisée chaque année par KPMG Fides Peat. A fin septembre 1998, SOFFEX est devenue Eurex Zurich, suite à un changement de nom. L'art. 10 OBVM et notamment les dispositions de la décision d'autorisation étaient ainsi valables pour Eurex Zurich sans changement et dans le même esprit. La Commission des banques a sur ce ordonné qu'il soit renoncé à une révision pour la période de janvier à septembre 1998 et, en lieu et place, que la première révision selon la législation boursière d'Eurex Zurich devait s'étendre sur la période de quinze mois allant d'octobre 1998 au 31 décembre 1999.

Par la suite, il s'est avéré que la révision d'Eurex Zurich, au vu de la structure particulière d'Eurex, c'est-à-dire au vu du fonctionnement en commun auprès d'Eurex Zurich et Eurex Allemagne, causait des problèmes spécifiques. Notamment, des questions particulières surgirent du fait que des fonctions importantes d'Eurex Zurich étaient assumées par Eurex Allemagne à Francfort. Par exemple, il s'agissait de savoir jusqu'à quel point la Commission des banques ou KPMG Fides Peat (Suisse) pouvaient avoir accès aux résultats de révision de l'autorité de surveillance de Hesse ou de l'Office de surveillance fédéral pour le commerce des valeurs mobilières allemand, si des doubles emplois se produisaient et, le cas échéant, comment les éviter, et si des vérifications pouvaient être effectuées à Francfort pour le compte de la surveillance suisse.

Suite aux contacts correspondants avec les instances allemandes responsables, il est apparu principalement que, même si le droit boursier allemand ne connaît pas de révision comparable à celle de l'art. 10 OBVM, les autorités allemandes ne font pas d'objection à ce que KPMG Fides Peat, Zurich, sur l'ordre d'Eurex Zurich et en collaboration avec ses partenaires à Francfort, conduise des révisions auprès d'Eurex Allemagne, pour autant que cela concerne des fonctions effectuées à Francfort au profit d'Eurex Zurich. Sur cette base, la Commission des banques a demandé à Eurex Zurich de donner l'ordre à KPMG Fides Peat d'effectuer la révision selon la législation boursière. Ce mandat de révision doit notamment couvrir les points suivants:

- révision de l'exercice 2000 (renonciation à l'examen de l'exercice précédent);
- intégration du clearing et settlement pour Eurex Zurich auprès d'Eurex Clearing SA;
- collaboration de KPMG Fides Peat, Zurich, avec les partenaires de KPMG Fides Peat à Francfort; et
- coordination des travaux avec la révision interne d'Eurex Allemagne.

2.3 Bourses étrangères

L'art. 14 al. 1 OBVM stipule que les bourses organisées selon un droit étranger doivent obtenir l'autorisation de la Commission des banques avant d'accorder à des négociants en valeurs mobilières, en Suisse, l'accès à leurs installations. La procédure d'autorisation se fonde, d'une part, sur l'appréciation de la surveillance de la bourse étrangère dans son pays d'origine et, d'autre part, sur les déclarations et garanties fournies par les autorités de surveillance étrangères à la Commission des banques (cf. art. 14 al. 2 OBVM). Celle-ci n'examine donc pas ni n'autorise les règlements des bourses étrangères qui sont surveillées directement par les autorités de leurs pays.

En 2000, six bourses étrangères ont été autorisées au sens de l'art. 14 OBVM. La Commission des banques a ainsi autorisé les marchés réglementés italiens Borsa et Mercato ristretto au terme d'une difficile et longue procédure. Les Borsa et Mercato ristretto font partie des marchés réglementés gérés par la Borsa Italiana S.p.A. dont le siège est à Milan. De même la Chicago Mercantile Exchange avec son système électronique Globex2 a été la première bourse américaine à obtenir une autorisation en Suisse. La Commission des banques a également autorisé l'OM Stockholm Exchange AB, The OM London Exchange Ltd., la Frankfurter Wertpapierbörse et la Baden-Württembergische Wertpapierbörse, Stuttgart, en tant que bourses étrangères au sens de l'art. 14 OBVM.

2.4 Organisations analogues à des bourses

2.4.1 Principes de la soumission

A côté de la soumission des bourses au sens traditionnel, la loi sur les bourses prévoit aussi la possibilité d'accorder des autorisations à des organisations analogues à des bourses (Alternative Trading Systems [ATS] ou Proprietary Trading Systems [PTS] et Electronic Communications Network [ECN]). La loi et l'ordonnance laissent cependant une grande flexibilité à l'autorité de surveillance pour décider d'une soumission de cas en cas. La Commission des banques peut décider de la soumission totale ou partielle ou renoncer à une soumission, lorsque le but de la loi le justifie.

Un grand nombre de requêtes provenant de la Suisse et de l'étranger a été adressé à la Commission des banques dans le but d'examiner si une obligation de soumission existait. Les sociétés domiciliées en Suisse sont souvent des sociétés nouvellement fondées qui, en règle générale, ont l'intention d'offrir leur infrastructure technique et leurs services financiers sur des plates-formes basées sur l'internet à un grand nombre de participants tant sur le marché primaire que secondaire. Les demandes provenant de l'étranger concernent l'admission et la reconnaissance en Suisse de systèmes déjà autorisés à l'étranger en tant que tels, soit comme négociants ou comme systèmes analogues à des bourses (par exemple en tant qu'ATS).

Sur le fond, la question de la soumission doit être examinée de cas en cas et la législation boursière en vigueur permet de trouver des solutions adaptées aux cas individuels. En ce qui concerne les conditions minimales fixées, on attache une grande importance aux exigences de transparence et de surveillance (règlement de cotation, règlement d'organisation des marchés, journal des transactions, etc; surveillance du marché). De même, les dispositions concernant la déclaration des participations ainsi que la publicité événementielle constituent des conditions essentielles. La base légale boursière pour la soumission d'organisations analogues à des bourses tant suisses qu'étrangères est constituée par l'art. 16 en relation avec l'art. 14 OBVM, sur la base de l'art. 3 LBVM.

La Commission des banques élaborera en temps voulu des principes généraux et édictera le cas échéant les directives nécessaires, en se basant sur les premières expériences faites et en tenant compte des développements internationaux.

2.4.2 International Securities Markets Association ISMA

Par décision du 28 octobre 1998, la Commission des banques avait autorisé ISMA International Securities Markets Association, Zurich, en tant qu'organisation analogue à une bourse et l'avait soumise à sa surveillance partielle (cf. Rapport de gestion 1998 p. 193 s.). ISMA, une association ayant son siège à Zurich, est une organisation active principalement dans le commerce d'obligations et dispose de structures analogues à une bourse. En résumé, elle a pour but de promouvoir le commerce de valeurs mobilières international au-delà des frontières et de mettre les services correspondants à disposition de ses membres.

L'ensemble des règles d'ISMA prévoit qu'en principe seules des banques, des négociants ou des membres d'organisations reconnues et autorisées, dûment licenciés et surveillés par le pays de leur domicile, peuvent devenir des membres ordinaires. Le délai transitoire selon l'art. 50 al. 2 LBVM étant échu, il a été constaté au début de l'année 2000 que le traitement des requêtes d'autorisation était encore en cours concernant huit membres suisses d'ISMA. La Commission des banques avait décidé le 30 décembre 1999 que, pour tous les négociants existants dont les requêtes n'avaient pas encore pu être traitées, le statut transitoire restait provisoirement en vigueur. Il n'y a donc pas eu de problème pour ces membres d'ISMA. ISMA a toutefois été invitée à rendre ces membres encore une fois attentifs à la loi sur les bourses. Pour sept autres membres suisses d'ISMA, la situation était différente, car il avait été constaté auparavant qu'ils ne tombaient pas sous le coup de la loi, ceci indépendamment de leur statut de membre d'ISMA. Ils n'avaient donc pas introduit ou annoncé l'introduction d'une requête en autorisation. Il y avait donc une contradiction entre le statut actuel de ces sociétés selon le droit de la surveillance et les exigences à remplir pour être membre d'ISMA. Cette contradiction a pu être tolérée, car les

membres d'ISMA sont également soumis à des obligations au vu du statut légal d'association d'ISMA; ces exigences couvrent celles du droit de la surveillance.

Avec le rapport de la révision de l'exercice 1999, la société de révision d'ISMA, PricewaterhouseCoopers, a livré le 3 avril 2000 le premier rapport d'ISMA établi selon la législation boursière. A côté du rapport concernant les examens nécessaires selon la loi, le rapport a fourni une vue d'ensemble instructive et globale des activités d'ISMA et, en tant que thème principal de la révision, en particulier des informations quant au fonctionnement de TRAX.

ISMA a développé une bourse électronique pour les prêts internationaux appelée «Coredeal», qu'elle entretient par l'intermédiaire d'une filiale anglaise. Une contrepartie centrale fournit d'une part des garanties de commerce et de déroulement et assure d'autre part l'anonymat des transactions. Coredeal a reçu l'autorisation formelle de l'autorité de surveillance anglaise FSA en mai 2000 et a, de plus, été reconnue en tant que marché réglementé européen selon la directive de l'UE sur les services d'investissement. Le régime de réglementation appliqué à Coredeal requiert un haut standard quant à la surveillance des activités de commerce. Au vu de cette situation, la Commission des banques, l'autorité de surveillance responsable de l'actionnaire majoritaire de Coredeal, n'avait pas de raisons de formuler des exigences réglementaires supplémentaires. Coredeal débuta ses opérations le 31 mai 2000.

2.4.3 Bourse téléphonique de Berne

Après l'octroi de l'autorisation à la Bourse téléphonique de Berne (TBB) en avril 1999 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 230 s.) en tant qu'organisation analogue à une bourse, le premier rapport de révision boursier de la TBB pour l'année 1999 a été établi en 2000. La société de révision pouvait, en résumé, constater que la TBB respectait l'ensemble des conditions d'autorisation et qu'il n'y avait aucune réserve ou réclamation.

La collaboration entre le comité de direction de TBB, l'Instance de surveillance qui se trouve auprès de la société de révision et la Commission des banques fut élargie et intensifiée au cours de l'année sous revue. Les procédures de reporting formalisées du comité de direction et de l'Instance de surveillance à la Commission des banques, mais également au sein de la TBB ont été définies plus précisément et affinées. Les expériences faites au cours du traitement commun d'incidents actuels et de questions relatives aux affaires journalières peuvent être qualifiées de positives.

Dans le domaine de la surveillance du marché, la Commission des banques a ordonné à l'Instance de surveillance, sur la base de l'art. 11 OBVM, d'effectuer une enquête quant à d'éventuels délits d'initiés dans le cadre de la décotation d'un titre de la TBB. Les enquêtes correspondantes sont encore en cours.

Un problème pratique s'est posé dans le domaine de la déclaration des participations (art. 20 et 21 LBVM), en ce qui concerne l'obligation de publier dans un média électronique selon l'art. 19 OBVM-CFB. Selon cette disposition, une société qui a auparavant reçu une annonce doit publier cette annonce dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) et dans au moins un des médias électroniques importants qui diffusent des informations boursières. Contrairement à la FOSC, il est possible qu'une annonce correspondante ne soit pas publiée dans un média électronique, bien qu'elle ait été notifiée. Les médias traditionnels (tels Reuters, Bloomberg, Telekurs) sont normalement financés par des abonnements, c'est-à-dire par la vente d'informations. Les annonces et informations sont acceptées sans frais et publiées éventuellement, mais il n'existe pas de droit à la publication. La TBB ne savait donc pas à diverses reprises si des annonces individuelles étaient toujours effectivement publiées. Des vérifications de la Commission des banques auprès de divers médias électroniques ont conduit à la conclusion que les deux grands distributeurs (Reuters et Bloomberg) au moins publient toujours gratuitement et indépendamment de l'ampleur et de l'importance de la société concernée toutes les annonces dans le domaine de la déclaration des participations. Cet état de faits correspond aux expériences faites par la SWX Swiss Exchange, selon laquelle les annonces de ses émetteurs (également celles concernant les moyennes et petites entreprises) ont jusqu'à présent toujours été publiées. Il fut donc recommandé aux émetteurs de la TBB de toujours envoyer une annonce à plusieurs médias électroniques en même temps et de contrôler avec le système électronique à disposition ou au moyen d'une demande d'information téléphonique si les annonces étaient effectivement publiées. Si nécessaire, une annonce doit être envoyée une deuxième fois aux médias correspondantes.

En l'an 2000, les membres de l'Association de la Bourse bernoise (Berner Börsenverein) ont statué sur la transformation de l'association en une société anonyme. Ce pas proposé par le comité de direction était principalement motivé par le projet «Swiss-IREX» (IREX signifie International Riskcapital Exchange) qui visait la formation d'une plate-forme boursière standardisée basée sur l'internet dans le domaine du «New Market» et «Venture Capital». La transformation de l'association en une société anonyme et ainsi le projet Swiss-IREX aussi ont cependant été rejetés par les membres.

2.5 Surveillance du marché

2.5.1 Résumés de différents cas importants

Les enquêtes concernant les délits d'initiés et les manipulations de cours nécessitent, en règle générale, beaucoup de temps. Ceci vaut en premier lieu pour l'établissement de l'état de fait, étant donné qu'il faut souvent remonter de longues chaînes de transactions (l'entraide administrative en matière internationale étant par ailleurs parfois nécessaire) avant d'être en mesure de pouvoir déterminer les ayants droit économiques. Il n'est ensuite pas évident de prouver une manipulation de cours ou

un délit d'initiés au sens du droit boursier. Il est en outre délicat de vouloir anticiper le résultat d'une enquête qui est en cours d'instruction, étant donné qu'un état de fait initialement suspect peut s'expliquer d'une manière convaincante par la suite, tandis que des transactions qui paraissent au début anodines peuvent devenir suspectes en fonction de nouveaux éléments appris en cours d'instruction. L'expérience biennale de la Commission des banques en matière de surveillance du marché a démontré que les structures qui ont été mises en place en matière de surveillance du marché, conformément à la loi sur les bourses, ont fait leurs preuves et permis d'obtenir des premiers résultats. La Commission des banques continue par ailleurs à augmenter ses ressources dans ce domaine. Jusqu'à présent, elle a ouvert environ quatre-vingts procédures administratives en la matière et en a terminé une trentaine. Dans six cas, la Commission des banques a prononcé un blâme formel à l'encontre d'une banque ou d'un négociant en valeurs mobilières à cause d'un comportement jugé déloyal. Deux cas concernaient l'exploitation de la connaissance de faits confidentiels, tandis que les autres avaient pour objet des manipulations de cours, la conclusion de transactions fictives («washesales») et le frontrunning. Environ vingt-quatre procédures ont été classées, parfois à l'issue de longues enquêtes, les irrégularités soupçonnées n'ayant pas pu être établies. Approximativement la moitié des enquêtes classées avaient été ouvertes sur la base de soupçons de délits d'initiés, tandis que les autres l'avaient été sur celle d'un soupçon de manipulation de cours.

2.5.1.1 Enquêtes fondées sur un soupçon de délit d'initiés et de manipulation de cours

- Diverses enquêtes ont eu pour objet des transactions qui ont éveillé le soupçon d'un délit d'initiés parce qu'effectuées dans le contexte d'une fusion. C'est ainsi qu'une banque a acheté les titres de participation d'une société peu de temps avant que celle-ci ne fusionne. Les ordres d'achat provenaient en l'occurrence d'un gestionnaire de fortune externe qui, en sa qualité d'analyste financier, avait au préalable recommandé dans une publication d'acheter ces titres. La Commission des banques a, d'une part, recherché s'il s'agissait d'un délit d'initié et, d'autre part, s'il s'agissait d'un éventuel «scalping», soit le fait de profiter d'une réaction du public et du cours à la suite d'une analyse publiée dans la presse, elle-même précédée de dispositions correspondantes dans le titre en question. Les deux soupçons n'ont pas pu être établis et la procédure a été classée. Cette enquête a par contre permis de démontrer les difficultés lorsqu'il s'agit d'évaluer correctement la crédibilité d'une méthode d'analyse abstraite face à des transactions qui ont éveillé le soupçon d'un délit d'initiés.
- Un deuxième cas a eu pour objet des transactions portant sur des warrants qui avaient comme valeur sous-jacente les titres de participation d'une société impliquée dans une fusion. Ces transactions ont été effectuées par un employé pour son propre compte. Ces transactions ont initialement paru très suspectes, étant donné que les warrants ont été achetés juste avant pour être revendus le lendemain de la publication de la fusion, et ceci au double du prix d'achat. L'enquête a néanmoins été

classée par la suite, étant donné qu'il a été établi que cet employé effectuait sur une base régulière des transactions spéculatives de ce genre. Le volume négocié, la valeur mobilière choisie, le moment de l'exécution des transactions et leur caractère spéculatif correspondaient à la stratégie usuelle de l'employé. Le seul élément suspect qui subsistait était la proximité temporelle entre l'achat des warrants et la publication de la fusion. En l'absence d'autres éléments, la procédure a été classée.

- Tandis que diverses procédures sur des cas supposés de manipulations de cours ont été classées à l'issue d'enquêtes qui ont pris parfois beaucoup de temps, d'autres cas supposés de manipulations sont toujours en cours d'instruction. Il a été possible de classer certaines procédures étant donné que les activités qui ont été analysées ont pu être expliquées d'une manière plausible. La Commission des banques a ainsi mené une vaste enquête en analysant les activités de quinze banques et négociants en valeurs mobilières relatives à une valeur sous-jacente et deux dérivés. Cette enquête a eu pour fondement un article qui a été publié dans un quotidien suisse et qui estimait que la banque X s'était comportée d'une manière déloyale. Face à un marché boursier tendant légèrement à la baisse, cette banque aurait en effet amélioré sa recommandation pour un titre peu de temps avant la clôture de la bourse. Ceci aurait eu pour conséquence que le cours de ce titre, qui n'avait guère bougé jusqu'alors, aurait subi une hausse massive. L'enquête a permis d'établir que la hausse du cours de ce titre n'a pas été due à cette nouvelle recommandation, celle-ci ayant été publiée déjà deux heures avant le début de la hausse du cours. Les causes de cette hausse étaient en réalité d'importants ordres d'achat ainsi que plusieurs communications positives au sujet de l'entreprise concernée. L'enquête a été classée, étant donné que l'analyse du comportement de la banque X et des autres quatorze banques et négociants n'a pas permis de déceler des activités déloyales. Cet exemple illustre que non seulement les organes de surveillance des bourses et les autorités de surveillance étrangères, mais aussi les médias constituent une source d'information pour la Commission des banques. Dans le cas d'espèce, l'article en question a toutefois induit en erreur.

2.5.1.2 Obligations de diligence et de fidélité

Par décision du 30 mars 2000, la Commission des banques a prononcé un blâme à l'encontre d'une banque pour avoir violé les obligations de diligence et de fidélité au sens de l'art. 11 LBVM. La Commission des banques a décidé que les obligations de diligence et de fidélité exigent la meilleure exécution possible des ordres des clients tant en ce qui concerne le prix, le moment et le volume de la transaction. Elle a constaté que les conflits d'intérêts doivent être évités et qu'il est interdit de désavantager les clients dans les situations impliquant un conflit d'intérêts potentiel. Ces constatations ont comme fondement le cas suivant (cf. Bulletin CFB 40/2000 p. 24 ss):

Un client avait donné à la banque B l'ordre de vendre 203 put Q qui étaient négociés

auprès de la bourse Eurex. La banque a informé le marché par le biais d'un «cross request» portant sur 203 put Q qu'elle avait l'intention de conclure cette transaction avec elle-même. Par la suite, la banque Y a saisi l'opportunité de pouvoir participer à cette transaction en offrant un meilleur prix d'achat pour ces dérivés que la banque B. Conformément aux obligations de diligence et de fidélité, la banque B aurait dû exécuter l'ordre de son client aux conditions proposées par la banque Y. Au lieu de cela, elle a vendu des put Q de son propre compte. Cette vente des put Q du propre compte de la banque B constituait une violation des obligations de diligence et de fidélité, étant donné que le client était pénalisé par le fait que son ordre de vente a été exécuté à un cours moins favorable. Le fait d'exécuter d'abord une vente pour son propre compte pour procéder quelques secondes plus tard à la transaction pour le compte du client à un prix moins favorable n'est pas admissible et doit être qualifié de *frontrunning*. Cette façon de passer par le biais du *nostro* pourrait même être qualifiée de «*Kursschnitt*» (cf. Bulletin CFB 20/1990 p. 23 et 18/1988 p. 11), étant donné que la banque B n'a jamais encouru le moindre risque de cours à cause de l'existence de l'ordre de son client. La transaction de la banque B constituait ainsi une violation des obligations de diligence et de fidélité au sens de l'art. 11 LBVM et n'était pas compatible avec les exigences liées à la garantie d'une activité irréprochable au sens de l'art. 10 al. 2 let. d LBVM. Étant donné que la banque B a reconnu l'inadmissibilité de cet incident et qu'elle a adopté les mesures nécessaires en régularisant la situation, la Commission des banques a renoncé à adopter des mesures fondées sur le droit administratif.

2.5.1.3 «Snake Trading»

La Commission des banques a déjà évoqué le problème des «snake traders» dans les rapports de gestion des années passées (cf. Rapport de gestion 1998 p. 196 s. et 1999 p. 234). La Commission des banques a terminé la grande majorité des enquêtes qui étaient encore en cours d'instruction fin 1999. Ces dernières concernaient 15 transactions qui ont été effectuées par cinq banques (dont huit transactions pour le compte *nostro* et sept transactions pour le compte de clients). Il a été possible de terminer les procédures relatives à douze transactions (dont huit pour le compte *nostro* et quatre pour le compte de clients) au moyen de courriers adressés aux trois banques concernées. Celles-ci ont adopté les mesures appropriées afin d'empêcher à l'avenir le «snake trading» sous la forme constatée.

Par décision du 31 mai 2000, la Commission des banques a prononcé un «blâme» à l'encontre d'une banque pour avoir pratiqué le «snake trading», en violant ainsi les obligations de diligence et de fidélité au sens de l'art. 11 al. 1 let. b et c LBVM et les exigences liées à la garantie d'une activité irréprochable au sens de l'art. 10 al. 2 let. d LBVM. La Commission des banques a constaté que l'art. 11 al. 1 let. b et c LBVM exige la meilleure exécution possible des ordres des clients tant en ce qui concerne le prix, le moment et le volume de la transaction. Elle a en outre constaté que les

conflits d'intérêts doivent être évités et qu'il est interdit de désavantager les clients dans les situations impliquant un conflit d'intérêts potentiel. La Commission des banques a finalement constaté qu'il n'est pas compatible avec les exigences liées à la garantie d'une activité irréprochable d'analyser systématiquement les carnets d'ordres dans le but de trouver des ordres au mieux relatifs à des valeurs mobilières cotées en bourse pour lesquelles les ordres d'achat ou de vente font défaut. Cette façon de procéder vise à faire des offres ou des demandes qui divergent notablement des cours du marché afin de bénéficier d'exécutions favorables injustifiées («snake trading»). Etant donné que la banque B a reconnu l'inadmissibilité de ces transactions et qu'elle a adopté les mesures nécessaires en régularisant la situation, la Commission des banques a renoncé à adopter des mesures fondées sur le droit administratif (cf. Bulletin CFB 41/2000 p. 31 ss).

La dernière enquête relative au «snake trading» est encore en cours d'instruction. Elle est fondée sur le soupçon qu'un ancien employé d'un membre de la SWX a effectué une transaction de «snake trading» au nom d'un parent par le biais d'une banque tierce.

2.5.1.4 «Washsales»

Par décision du 20 décembre 2000, la Commission des banques a constaté qu'un comportement de la banque X datant de l'année 1997 a constitué une violation des exigences liées à la garantie d'une activité irréprochable. La banque X avait consciemment accepté le risque que des ordres qu'elle avait donnés à une autre banque afin que celle-ci les exécute auprès de la SWX Swiss Exchange provoquent dix-sept «washsales». Ceux-ci ont en outre sensiblement influencé le cours de la valeur mobilière en question. Les «washsales» n'ont toutefois pas été effectués intentionnellement. Ils étaient bien plus le résultat du comportement peu diligent de la banque X. Celle-ci n'a, en l'occurrence, réalisé aucun gain notable. Elle a en outre été en mesure d'affirmer d'une manière crédible avoir amélioré entre-temps sa méthode de passation d'ordres.

La Commission des banques s'est par conséquent limitée à prononcer un «blâme» à l'encontre de la banque X, en constatant que ces dix-sept transactions correspondaient à des manipulations de cours au sens du droit boursier et qu'elles n'étaient pas compatibles avec les exigences liées à la garantie d'une activité irréprochable au sens de l'art. 3 al. 2 let. c LB et 10 al. 2 let. d LBVM.

2.5.2 Vente d'actions de la Biber Holding AG

La faillite de la Biber Holding AG a été prononcée au mois de janvier 1997. En été 1997, la Commission des banques a ouvert une enquête en la matière, étant donné que les grandes banques qui détenaient des actions de la Biber Holding AG (à savoir

l'ancienne Union des Banques Suisses, ci-après ancienne UBS; l'ancienne Société de Banque Suisse, ci-après SBS; l'ancien Crédit Suisse, ci-après CS) ont été soupçonnées d'avoir profité de leur connaissance de la mauvaise situation du groupe, en vendant à la bourse une partie importante de leurs actions Biber. La Commission des banques a mené une vaste enquête qui a abouti au résultat suivant: les grandes banques, qui avaient toutes été impliquées dans les opérations d'assainissement de la Biber Holding AG, disposaient d'informations détaillées concernant la situation du groupe. Cette situation était en réalité bien pire en comparaison de ce que savait ou présumait le public. En se fondant sur les sérieux indices selon lesquels les actions Biber n'avaient plus de valeur ou une valeur qui divergeait massivement du cours en bourse, la SBS, mais également le CS, ont vendu à la bourse une partie importante de leurs actions Biber. Le CS a arrêté les ventes en juin 1996, tandis que la SBS les a poursuivies jusqu'en décembre 1996, en aliénant ainsi la totalité de ses actions Biber. A l'inverse, l'ancienne UBS a, quant à elle, gardé l'ensemble des actions Biber acquises au cours des opérations d'assainissement. La SBS et, dans une moindre mesure le CS, ont ainsi consciemment transféré à des tiers des pertes futures prévisibles pour ces deux banques. Par décisions du 25 mars 1999, la Commission des banques a statué à l'encontre du CSG (en sa qualité d'ayant cause du CS) et de l'UBS SA (en sa qualité d'ayant cause de la SBS) que ce comportement n'était pas compatible avec les exigences liées à la garantie d'une activité irréprochable. De tels agissements portent non seulement atteinte à la réputation de la banque ou du négociant en question, mais sont en outre préjudiciables à l'intégrité de la place financière suisse. En particulier le comportement de la SBS constituait une violation intolérable de l'obligation de fidélité que tout négociant en valeurs mobilières a envers ses clients, étant donné que la SBS n'a jamais cessé de vendre des actions Biber en se débarrassant de la totalité des titres acquis dans le cadre de la procédure d'assainissement. Dans un courrier adressé à l'UBS SA, la Commission des banques a constaté que l'ancienne UBS, en renonçant à toute vente d'actions Biber, avait quant à elle adopté un comportement correct.

Le 10 mai 1999, le CS (respectivement la CSG) a déposé un recours de droit administratif à l'encontre de la décision de la Commission des banques. Par arrêt du 2 février 2000, le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable. A l'exception de la question de savoir si la loi sur les bourses s'appliquait aux ventes d'actions Biber qui avaient eu lieu avant l'entrée en vigueur de la LBVM, le Tribunal fédéral a donné raison à la Commission des banques en tous les points. L'arrêt du Tribunal fédéral a été publié dans le Bulletin CFB 40/2000 p. 37 ss.

Dans ses décisions, la Commission des banques a souligné l'inadmissibilité des ventes des actions Biber, compte tenu des connaissances particulières dont disposaient la SBS et le CS. La Commission des banques a, en outre, analysé à fond le thème des «chinese walls», étant donné que les deux banques ont avancé l'argument que leurs organisations internes garantissaient que les départements responsables des ventes

des actions Biber avaient été exclus du flux d'informations concernant la Biber Holding AG. La Commission des banques a tout d'abord constaté que ceci ne correspondait que partiellement à la réalité. Elle a ensuite souligné qu'il fallait relativiser la portée des «chinese walls». Il est connu que ces derniers constituent souvent un moyen approprié pour éviter des conflits d'intérêts (cf. l'art. 8 des règles de conduite pour négociants en valeurs mobilières applicables à l'exécution d'opérations sur titres de l'ASB). Il n'est par contre pas possible d'avoir recours à de telles limitations du flux d'informations dans toutes les situations. Il n'est notamment pas envisageable d'avoir recours à de tels outils au niveau de la direction suprême d'une entreprise, étant donné qu'il serait fort dangereux si les informations et risques importants ne seraient plus correctement identifiés, limités et surveillés. La direction suprême est en effet responsable de la gestion et du contrôle des risques, ce qui implique qu'elle doit impérativement disposer de toutes les informations. Elle doit, entre autres, assurer une gestion de l'information qui garantit l'identification des conflits d'intérêts concernant l'entreprise dans son ensemble. Envers l'extérieur, les connaissances particulières d'un département déterminé doivent, dans certains cas, être attribuées à l'entreprise dans son ensemble. Ceci requiert, du point de vue réglementaire, que la direction suprême d'une banque obtienne toutes les informations importantes qui concernent la gestion, les relations envers l'extérieur et, en fin de compte, la réputation de l'établissement. Chaque banque doit notamment être en mesure de pouvoir réagir d'une manière appropriée aux conflits d'intérêts potentiels. Ces derniers doivent être gérés de sorte que la confiance des clients envers la banque soit maintenue et que l'intégrité de la place financière suisse soit préservée. Dans ce contexte, les intérêts des clients et de la place financière l'emportent sur ceux d'une banque ou d'un négociant particulier.

Les conflits d'intérêts peuvent notamment surgir lorsqu'une banque assume plusieurs fonctions différentes, ce qui est fréquemment le cas pour les banques exerçant toutes les catégories d'opérations bancaires (banques universelles). La situation est particulièrement délicate lorsqu'une banque octroie, d'une part, des crédits dans le cadre d'une opération d'assainissement et détient, d'autre part, une part importante du capital-actions de la société à assainir tout en étant représentée au sein de son conseil d'administration. En acceptant des mandats d'assainissement, la banque doit être consciente que ses diverses fonctions risquent d'aboutir à des conflits d'intérêts. Il est par ailleurs évident qu'elle est souvent mieux informée au sujet de la société à assainir que le public. Étant donné que l'ensemble des informations dont disposent les différents départements sont attribuées à la banque dans son ensemble, celle-ci n'est pas en mesure de se retrancher derrière le principe des «chinese walls», en excluant par exemple certains de ses départements du flux des informations ou en transférant la gestion de sa participation au capital-actions de la société à assainir dans un département tiers (tel le département négoce), dans le but de pouvoir effectuer des ventes d'actions par la suite. Il découle de ce qui précède que la banque ne peut éviter ce type de problèmes ni en limitant le flux des informations ni en divul-

quant son conflit d'intérêts. La seule solution correcte consiste à renoncer à toute transaction relative aux titres de participation de l'entreprise à assainir. La banque a l'obligation de faire prévaloir la confiance des clients et l'intégrité de la place financière sur ses propres intérêts financiers. En aliénant des actions Biber, le CS et la SBS n'ont ainsi pas choisi la solution appropriée. La seule approche correcte a été celle de l'ancienne UBS, à savoir renoncer à toute vente d'actions Biber, en acceptant ainsi le risque de pertes encore plus élevées sur le portefeuille en actions Biber.

Les leçons qui ont pu être tirées de ce cas sont les suivantes: toute participation au capital-actions d'une société qui a été acquise dans le cadre d'une opération d'assainissement doit, dans un premier temps, être soumise à une interdiction d'aliéner. Cette interdiction ne peut être levée que par décision de la direction suprême et après vérification du département «compliance». Les fonctions assainissement et gestion de la participation au capital-actions de la société à assainir doivent en outre être strictement séparées.

La Commission des banques a également examiné la question de savoir si, et de quelle façon, il serait possible d'éliminer l'enrichissement illégitime résultant de ces ventes. Le principe général exprimé à l'art. 23^{er} al. 1 LB et à l'art. 35 al. 3 LBVM stipule que la Commission des banques prend les décisions nécessaires au rétablissement de l'ordre légal et à la suppression des irrégularités. La Commission des banques estimait que ce principe général était une base légale suffisante pour confisquer des gains illicites, l'existence d'un gain illégitime constituant une irrégularité au sens des dispositions légales précitées. La confiscation, en tant que mesure prudentielle, garantirait en outre l'élimination de tout enrichissement illégitime. Dans le cas espèce, ce résultat a toutefois été atteint d'une autre façon, étant donné que la Commission des banques a offert au CS (respectivement au CSG) ainsi qu'à la SBS (respectivement à l'UBS SA) la possibilité de trouver eux-mêmes une solution qui garantirait l'élimination de cet enrichissement. La Commission des banques a invité les deux banques à l'informer immédiatement, soit de la mise en pratique, soit de l'échec d'une telle solution.

Le Tribunal fédéral a décidé dans son arrêt du 2 février 2000 relatif au CSG qu'il n'y avait pas de base légale suffisante qui permettrait la confiscation des gains illicites. Le recours du CSG a toutefois également été rejeté sur ce point, car la Commission des banques avait simplement ordonné d'être informée du résultat des démarches visant à restituer les bénéfices résultant des ventes. Cette manière de procéder était couverte par le principe général exprimé à l'art. 23^{er} al. 1 LB et à l'art. 35 al. 3 LBVM.

2.5.3 Collaboration avec les instances de surveillance de la SWX Swiss Exchange et Eurex Zurich

Selon l'art. 6 al. 1 LBVM, la bourse surveille la formation des cours, la conclusion et l'exécution des transactions effectuées, de sorte que des délits d'initiés ou de manipulation de cours ou d'autres violations de dispositions légales puissent être détectés. Dans ce but, elle institue un organe de surveillance selon l'art. 8 OBVM qui doit être indépendant de la direction tant personnellement que du point de vue de l'organisation. La nomination de son chef requiert l'assentiment de la Commission des banques.

La SWX Swiss Exchange et Eurex Zurich ont rempli leur devoir légal et disposent d'instances de surveillance qui sont dotées de manière appropriée et qui fonctionnent. Au vu de la genèse d'Eurex et des rapports de participations, il s'est avéré que la direction de chacune des deux instances de surveillance et de la surveillance opérationnelle des marchés des deux bourses, laquelle leur est soumise, incombe aux mêmes personnes. Ceci est raisonnable, car en cas de soupçons, il faut observer et analyser autant le marché au comptant que le marché des dérivés et les enquêtes correspondantes doivent être étroitement coordonnées. La collaboration avec les deux instances de surveillance fonctionne bien et est, d'avis de la Commission des banques, irréprochable. Les organes responsables de la Commission des banques rencontrent régulièrement les responsables des deux instances de surveillance.

Le schéma de communication avec l'instance de surveillance de la SWX Swiss Exchange (SVE, Surveillance and Enforcement) a été perfectionné. Deux moyens d'informations destinés à la Commission des banques en font partie intégrante: les annonces immédiates relatives à des incidents marquants et aux enquêtes ouvertes par la SVE, ainsi que les rapports sur les résultats des enquêtes clôturées. Ces rapports sont standardisés jusqu'à un certain point et comprennent notamment des éléments chiffrés concernant les transactions visées. Ils permettent à la Commission des banques de poursuivre les enquêtes de manière sélective. La Commission des banques a pu terminer environ trente procédures, que ce soit en adoptant des mesures du droit de la surveillance ou en classant l'enquête (cf. ch. 2.5.1). A la fin de l'année, environ cinquante enquêtes étaient en suspens auprès de la Commission des banques.

Les organes de surveillance d'Eurex Zurich et d'Eurex Allemagne sont de leur côté entièrement opérationnels et fonctionnent de manière satisfaisante. Pour la Commission des banques, il était important que l'Instance de surveillance d'Eurex Zurich reste en Suisse pour ne pas séparer la surveillance des marchés au comptant et de dérivés. La Commission des banques a soutenu en particulier aussi un échange de données des marchés au comptant respectifs, c'est-à-dire de la SWX Swiss Exchange et de la FWB Frankfurter Wertpapierbörse de la Deutsche Börse AG. En ce qui concerne la collaboration avec la Commission des banques, ce qui a été écrit quant à la SWX Swiss Exchange est applicable par analogie.

2.5.4 Obligations de bonne conduite pour les émetteurs

En 1999, la Commission des banques a qualifié de fictives un certain nombre de transactions en actions nominatives qu'une banque avait effectuées au nom et pour le compte d'un émetteur. Le comportement de cette banque a été critiqué dans ce contexte (cf. Rapport de gestion 1999 p. 235 s. et Bulletin CFB 40/2000 p. 29 ss). La Commission des banques était en outre d'avis que le comportement de l'émetteur, qui avait initié ces transactions, n'était pas acceptable. Il n'était par contre pas possible de prononcer une sanction à l'encontre de ce dernier, étant donné qu'il ne s'agissait pas d'un établissement soumis à la surveillance de la CFB. Les éléments constitutifs d'une manipulation de cours au sens de l'art. 161^{bis} CP n'étaient pas non plus remplis en l'espèce, de sorte que l'émetteur n'encourait en fin de compte aucune sanction.

La Commission des banques a, par conséquent, chargé l'Instance d'admission de la SWX Swiss Exchange d'examiner la question de savoir si le règlement de cotation permettait d'entreprendre des démarches à l'encontre d'un émetteur dont le comportement serait critiquable, notamment si un émetteur initiait des transactions incompatibles avec un marché équitable et transparent. L'analyse de la SWX Swiss Exchange a abouti à la conclusion que tel n'était pas le cas, en soulignant en particulier que le catalogue des sanctions de l'art. 81 du règlement de cotation ne s'appliquait, en principe, qu'à la cotation. La SWX Swiss Exchange a, en outre, contesté que le règlement de cotation soit l'instrument approprié pour des sanctions applicables aux émetteurs se comportant d'une manière inacceptable dans le marché.

La Commission des banques était d'avis qu'il serait fort insatisfaisant de ne pas pouvoir sanctionner par le biais du règlement de cotation le comportement inacceptable d'un émetteur. Elle ne partageait ainsi ni le point de vue soutenu ni l'argumentation développée par la SWX Swiss Exchange. L'énumération non exhaustive de l'art. 81 du règlement de cotation permet de prononcer une sanction également pour d'autres motifs que ceux explicitement énumérés, à condition toutefois qu'un intérêt supérieur le justifie. Il est constant que le principe suprême en matière de surveillance des bourses consiste à garantir des marchés équitables et transparents (art. 1, art. 5 al. 1 et art. 6 LBVM). Il est évident que ce principe doit également être supporté par le règlement de cotation, étant donné qu'en dehors du champ d'application du droit pénal, seul le règlement de cotation est à même d'obliger les émetteurs à adopter un comportement qui satisfait les exigences en matière d'équité et de transparence. Il découle par ailleurs des dispositions précitées de la LBVM que les émetteurs doivent satisfaire à ces exigences. La Commission des banques a donc confirmé que le comportement inéquitable ou non transparent d'un émetteur tombe sous le coup de l'art. 81 du règlement de cotation. La solution adoptée a été la suivante: à l'avenir, la SWX Swiss Exchange appliquera le règlement de cotation et son catalogue de sanctions à de tels incidents. La SWX Swiss Exchange informera en outre les émetteurs du fait que tout émetteur déployant un comportement déloyal sur le marché s'exposera désormais à des sanctions.

2.5.5 Requêtes d'entraide administrative de la Commission des banques

Les requêtes d'entraide administrative que la Commission des banques a adressées à différentes autorités de surveillance étrangères (entraide administrative active) sont traitées sous chiffre I/4.

3. Surveillance des négociants

3.1 Pratique de l'autorité de surveillance

3.1.1 Garantie d'une activité irréprochable

Dans un cas de procédure d'autorisation, la Commission des banques a été confrontée à une question de garantie d'une activité irréprochable peu courante. Certes, le responsable d'une société qui sollicitait une autorisation en Suisse ne faisait l'objet d'aucun renseignement négatif, mais une autorité de surveillance étrangère conduisait une ample procédure contre lui, laquelle se termina par un arrangement. La personne concernée s'engageait en particulier à ne pas faire opposition à une décision de l'autorité étrangère laquelle l'excluait du marché du pays concerné pendant trois ans et lui infligeait une amende.

La Commission des banques a décidé que le fait qu'une autorité étrangère conduise une procédure contre une personne ou constate une infraction aux prescriptions et réagisse avec des sanctions n'a pas de conséquences automatiques sur la question de la garantie d'une activité irréprochable pendant en Suisse. Inversement, le fait qu'aucune sanction ne soit prise contre une personne à l'étranger ne conduit pas à la reconnaissance d'office de la garantie d'une activité irréprochable en Suisse. La Commission des banques examine dans chaque cas particulier si un responsable offre cette garantie. Dans le cadre de son appréciation, elle tient également compte des résultats des enquêtes menées à l'étranger. Elle examine comment le reproche serait jugé selon l'ordre juridique suisse et se fait ensuite elle-même une opinion. Dans le cas d'espèce, la Commission des banques est, après un examen soigneux, arrivée à la conclusion que la question de la garantie d'une activité irréprochable de la personne concernée pouvait être tranchée par l'affirmative.

3.1.2 Prescriptions en matière de répartition des risques / Teneurs de marché et négociants pour propre compte

En 1998, plusieurs teneurs de marché ont requis, en raison de leur affiliation à la bourse Eurex, une autorisation en tant que négociant en valeurs mobilières (cf. Rapport de gestion 1999 p. 237 s.). Plusieurs requérants ont demandé des allègements quant au respect des prescriptions en matière de répartition des risques de l'ordonnance sur les banques.

Le clearing des transactions effectuées auprès de la bourse Eurex s'effectue exclusivement par le biais de l'Eurex Clearing AG en sa qualité de chambre de compensation et de contrepartie centralisée. Ce ne sont toutefois que les entreprises disposant d'une licence de clearing qui peuvent directement conclure des opérations avec l'Eurex Clearing AG. Tous les autres membres d'Eurex (à savoir les non-compensateurs ou «Non-Clearing-Members») ne peuvent conclure des transactions que par le biais d'un compensateur multiple («General-Clearing-Member») ou d'un compensateur individuel («Direct-Clearing-Member»). Un non-compensateur est en outre obligé de dénouer toutes les transactions effectuées auprès d'Eurex par le biais d'un seul compensateur multiple ou individuel.

Une transaction conclue entre un ordre d'un non-compensateur et un autre ordre entraîne, d'une part, un contrat entre le non-compensateur et son compensateur multiple ou individuel et, d'autre part, un contrat correspondant (dénommé «Parallelkontrakt») entre ce compensateur multiple ou individuel et Eurex Clearing AG. La contrepartie du non-compensateur est donc le compensateur multiple ou individuel qui, de la sorte, représente une position risque pour le non-compensateur. Cette position risque est générée dans le cadre d'une procédure de clearing et doit, par conséquent, être qualifiée de risque de règlement («settlement risk»). Il s'agit d'un risque à court terme qui constitue une variante du risque de crédit (Bulletin CFB 30/1996 p. 142).

Il est déterminant, en ce qui concerne l'appréhension du risque de règlement, que pendant leur durée normale, les opérations de négoce (opérations au comptant et à terme ainsi qu'options) présentent un risque qui correspond à la valeur de marché ou à l'équivalent-crédit. Entre la date de conclusion et la date valeur, les opérations de négoce sont traitées comme des opérations hors bilan, ce qui a pour conséquence qu'elles sont, durant cette période, comprises dans la position risque (cf. art. 21d al. 1 let. b et art. 21f OB ainsi que Bulletin CFB 30/1996 p. 139 ss).

Notamment les petits teneurs de marché ne sont ainsi pas en mesure de respecter les prescriptions en matière de répartition des risques de l'ordonnance sur les banques, étant donné que toutes les transactions d'un non-compensateur sont comprises dans la position risque entre la date de conclusion et la date valeur et qu'un non-compensateur est obligé de dénouer toutes ses transactions par le biais d'un seul compensateur multiple ou individuel.

Après avoir analysé à fond les différents aspects de la protection des créanciers et de la protection du système, la Commission des banques est arrivée à la conclusion qu'il était justifié d'accorder une exception limitée relative aux prescriptions en matière de répartition des risques. La Commission des banques a ainsi décidé que les teneurs de marché, qui sont des non-compensateurs d'Eurex et qui n'ont pas le statut bancaire, sont autorisés à exclure de la position risque, afin de pouvoir respecter la li-

mite maximale de 25% en matière de fonds propres, leurs positions envers leur compensateur multiple ou individuel auprès d'Eurex. Cette exception est soumise aux cinq conditions suivantes:

- Les positions exclues doivent être mentionnées sur le formulaire d'annonce des gros risques et présentées à l'organe préposé à la haute direction, à la surveillance et au contrôle ainsi qu'à l'organe de révision.
- Cette exception est limitée aux positions envers un compensateur multiple ou individuel qui sont inséparablement liées au négoce auprès d'Eurex. Aussi bien les transactions de couverture dans les valeurs sous-jacentes que les garanties fournies tombent sous le coup de cette exception. Les autres créances envers la contrepartie respective sont par contre comprises dans la position risque et sont, par conséquent, soumises à la limite maximale de 25% en matière de fonds propres.
- Cette exception n'est accordée qu'aux teneurs de marché qui ne sont pas des négociants pour compte de clients.
- Cette exception n'est accordée que si le teneur de marché a conclu un contrat de compensation («netting») avec son compensateur multiple ou individuel et qu'aussi longtemps que ce contrat est valable.
- Le teneur de marché doit publier cette exception dans son rapport gestion.

Cette pratique s'applique également aux négociants pour propre compte, étant donné que les négociants pour propre compte sont en l'occurrence confrontés aux mêmes difficultés que les teneurs de marché.

4. Déclaration des participations

4.1 Application pratique

L'application pratique de la déclaration des participations a commencé d'avoir des effets. Toutefois un grand nombre d'annonces adressées à l'Instance pour la Publicité des Participations de la SWX Swiss Exchange contenait des erreurs et, en grande partie, ne respectait pas les délais. Ces cas ont été systématiquement annoncés à la Commission des banques, car d'éventuelles infractions à la loi doivent être formellement dénoncées à la Commission des banques. Celle-ci introduit des procédures correspondantes. Etant donné que la loi sur les bourses stipule que des infractions intentionnelles à l'obligation de déclarer sont punissables, elle examine si les conditions pour le dépôt d'une plainte pénale sont remplies.

Une recommandation de l'Instance pour la Publicité des Participations de la SWX

Swiss Exchange a été rejetée pour la première fois. La partie concernée, domiciliée aux Etats-Unis, avait en particulier fait valoir qu'il n'y avait pas de groupe au sens de la législation boursière, et donc également pas d'obligation de déclarer en tant que groupe, pour l'ensemble de la participation, lorsque deux filiales d'une holding faitière disposent d'une organisation indépendante l'une de l'autre, prennent leurs décisions de placement et exercent leurs droits de vote sans se contacter préalablement. Dans ce cadre, il était en particulier fait référence à la réglementation américaine dans ce domaine et à la pratique de la surveillance américaine. A la fin de l'année, la procédure était encore en suspens.

4.2 Fin du délai transitoire le 1^{er} janvier 2001

Le délai transitoire de trois ans en vigueur pour la déclaration des participations pris fin au 31 décembre 2000. A partir de cette date, toutes les participations qui ont été acquises avant le 1^{er} janvier 1998 et qui atteignent ou dépassent des seuils légaux doivent être annoncées.

L'Instance pour la Publicité des Participations de la SWX Swiss Exchange a, au vu de cette date importante, organisé un séminaire en novembre 2000. Le but principal de la manifestation était de rendre les participants au marché attentifs à leurs obligations à partir du 1^{er} janvier 2001 et d'éclaircir des questions sujettes à interprétation.

5. Offres publiques d'acquisition

5.1 Pratique de la Commission des OPA

Au cours de l'année 2000, la Commission des OPA a de nouveau traité un grand nombre de cas et édicté les recommandations nécessaires selon l'art. 23 al. 3 LBVM (cf. Rapport de gestion 1999 p. 242 s.). Ses recommandations concernaient principalement les domaines de l'offre obligatoire, en particulier l'accord d'exceptions, les offres volontaires et les rachats d'actions (cf. ch. 5.2).

Après l'entrée en vigueur le 1^{er} septembre de sa Communication n° 1 révisée concernant les rachats de titres de participation, qui simplifie largement la procédure concernant les rachats d'actions, la Commission des OPA ne s'est plus occupée que de cas isolés d'opérations de rachats d'actions. Avec cette nouvelle réglementation, l'examen effectué par la Commission des OPA a été en partie aboli et la responsabilité a été transférée aux sociétés elles-mêmes. En particulier, une libération générale pour les rachats d'actions allant jusqu'à deux pour cent du capital de l'offrant a été introduite. Pour d'autres cas, la Communication a prévu une libération par le biais d'une procédure d'annonce, lorsque les conditions posées peuvent être respectées. Enfin, elle laisse également la possibilité d'accorder d'autres libérations de cas en cas, sur la base de requêtes motivées.

5.2 Pratique de la Chambre des OPA de la Commission des banques

En l'an 2000, la Chambre des OPA de la Commission des banques s'est saisie de plusieurs cas d'offres publiques d'acquisition, soit suite au rejet des recommandations de la Commission des OPA (art. 35 al. 3 let. b OBVM-CFB) ou parce qu'elle voulait statuer elle-même en la matière (cf. art. 35 al. 3 let. a. OBVM-CFB).

- En relation avec la fusion de la Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG et Flughafendirektion Zürich, la Chambre des OPA a pris position quant à l'existence d'une offre obligatoire en cas de fusion. Elle a tenu compte du caractère spécial de la fusion à l'examen qui était basée sur un ordre de privatisation d'un établissement de droit public, non autonome, du canton de Zurich, à savoir la Flughafendirektion Zürich, était effectuée suite à un vote populaire. La Chambre des OPA constata que la fusion était certes soumise à l'obligation de présenter une offre publique d'acquisition, mais considéra que la possibilité d'accorder une exception était admissible. Elle a donc ordonné aux parties de soumettre l'affaire à la Commission des OPA dans le but d'obtenir une exception, ce qui fut fait.
- Dans le cas de l'introduction d'une clause d'opting out auprès d'Esec Holding SA en faveur d'Unaxis Holding SA, la Chambre des OPA a décidé de statuer elle-même sur l'affaire et elle a exercé son droit d'attraction. Dans sa décision elle a statué que l'introduction prévue d'une clause d'opting out partielle, limitée dans le temps, en faveur d'un actionnaire déterminé n'était pas admissible. De même, l'organisation d'une assemblée spéciale qui à son avis n'aurait pas été admissible, n'aurait pas suffi pour légitimer l'introduction de cette clause. En acquérant une majorité des actions nominatives d'Esec Holding SA, Unaxis Holding SA devait soumettre une offre obligatoire aux autres actionnaires, selon la loi sur les bourses.
- La Commission des OPA a édicté une recommandation selon laquelle le groupe Edelman n'était pas obligé de soumettre une offre publique d'acquisition pour autant que Baumgartner Papiers Holding SA n'inscrivait pas toute sa participation dans son registre des actions, la rendant en mesure d'exercer le droit de vote. Baumgartner Papiers Holding SA rejeta la recommandation. La Chambre des OPA édicta une décision dans laquelle elle confirma la recommandation de la Commission des OPA. Elle exigea l'organisation d'une assemblée générale, laquelle devait décider si la clause d'agrément de Baumgartner Papiers Holding SA serait maintenue, modifiée ou abrogée. La Chambre des OPA voulait ainsi ouvrir la voie pour permettre d'attaquer la décision de l'assemblée générale devant le juge de droit civil. Baumgartner Papiers Holding SA introduit un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral. A la fin de l'année, la procédure était encore en cours.
- Dans le cadre de l'offre publique d'acquisition de Stancroft Trust Limited aux actionnaires d'Intersport PSC Holding SA, Stancroft Trust Limited demanda, en relation avec l'examen de due diligence, de pouvoir prendre connaissance des protocoles

du Conseil d'administration d'Intersport PSC Holding SA en vue d'une réduction possible du prix de l'offre. La Commission des OPA confirma ce droit de consultation de Stancroft Trust Limited, mais Intersport PSC Holding SA rejeta la recommandation. La Chambre des OPA constata dans sa décision que l'affaire était devenue sans objet, entre autres car Stancroft Trust Limited avait renoncé à introduire une réserve correspondante dans le prospectus de l'offre.

5.3 Commission des OPA / Nominations

Suite à l'échéance de la période administrative pour les commissions extra-parlementaires au 31 décembre 2000, la Commission des banques procéda à la réélection de la Commission des OPA en novembre 2000. Au vu de l'adaptation de la période administrative des commissions extra-parlementaires à la période législative, la prochaine période administrative comporte trois ans. Elle se terminera ainsi le 31 décembre 2003. Une réélection a eu lieu, si bien que la composition de la Commission des OPA n'a pas changé (cf. Rapport de gestion 1999 p. 244 s.).

V. Lettres de gage

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 registres des gages et la couverture des prêts sont vérifiés auprès des membres des centrales par leurs institutions de révision bancaire.

Les révisions effectuées en 2000 ne suscitent aucune remarque significative. Diverses banques ont une nouvelle fois été contraintes d'échanger quelques couvertures suite à des dépréciations de valeurs.

La durée des nouveaux emprunts de lettres de gage varie entre quatre et onze ans. 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 Banque des Lettres de Gage d'Etablissements suisses de Crédit hypothécaire et les banques membres ont récemment introduit le registre électronique des gages. La plate-forme repose sur le logiciel de gestion des risques WinCredit. Après l'octroi et le paiement du crédit hypothécaire par la banque membre, la créance, l'immeuble et les gages hypothécaires peuvent être nantis électroniquement auprès de la Banque des Lettres de Gage. La communication entre cette dernière et la banque membre n'intervient désormais que par voie électronique.

La Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses a révisé son règlement d'estimation. Les modèles d'évaluation des immeubles utilisés par les banques membres pourront dorénavant être admis en sus des estimations officielles et privées établies par un expert désigné.

VI. Thèmes interdisciplinaires

1. Groupe d'experts «Surveillance des marchés financiers»

Le rapport final du groupe d'experts, présidé par Jean-Baptiste Zufferey, professeur à l'Université de Fribourg, a été rendu public en novembre 2000. La Commission des banques était représentée au sein de la commission d'experts. Le rapport contient 42 recommandations portant sur la réglementation et l'organisation de la surveillance de la place financière suisse.

En sus de questions générales, telles que, notamment, les buts de la réglementation et de la surveillance des marchés financiers et la nécessité d'une loi sur les services financiers en Suisse, le groupe d'experts a également traité, entre autres, des questions des garanties implicites de l'Etat, des risques systémiques, de l'organisation de la surveillance, de l'assujettissement des prestataires non réglementés de services financiers ainsi que de la bancassurance et des conglomérats financiers. Les experts devaient également formuler une appréciation critique sur la surveillance existante des marchés financiers (cf. Rapport de gestion 1999 p. 249 s.).

Les 42 recommandations recouvrent six domaines:

- De manière générale le rapport tient pour incontestable la nécessité de réglementer les marchés financiers et préconise expressément l'inscription des objectifs poursuivis dans toutes les lois régissant la surveillance, en particulier dans la loi sur les banques. Au même titre, l'éthique dans les affaires doit être mentionnée dans les lois. Les particularités des différentes activités surveillées doivent être prises en compte par une plus grande différenciation dans la réglementation. La nécessité, pour la Suisse, de jouer un rôle proactif croissant sur la scène internationale de la réglementation est mise en évidence.
- Concernant les banques, le rapport attache une grande importance aux mesures d'incitation visant à améliorer les modèles de gestion des risques et au rôle d'une liquidité suffisante. Le rapport se prononce en faveur du maintien de l'actuel système dualiste de surveillance, qui confie les tâches de contrôle à des réviseurs reconnus.
- En ce qui concerne les assurances, dans le cadre des accords existant avec l'Union européenne, l'accès direct aux activités autres que l'assurance ne devrait plus leur être interdit.
- Pour les groupes de bancassurance et les conglomérats financiers, un concept individuel doit être établi au cours des prochaines années pour chaque conglomérat qui définira dans quelle mesure l'évaluation des risques doit être effectuée par agrégation ou consolidation.
- Pour les autres prestataires de services financiers, réglementés pour l'instant seule-

ment par les dispositions relatives au blanchiment d'argent, le rapport propose de soumettre à une surveillance trois catégories actuellement non réglementées de prestataires financiers. La mesure la plus significative consisterait à placer sous surveillance les gestionnaires de fortune indépendants. Cette surveillance exigerait une modification de la loi sur les bourses, tandis que les mises sous surveillance des «introducing brokers» et des négociants en devises ne nécessiteraient qu'une modification de l'ordonnance. La commission d'experts n'estime par contre pas opportun la création d'une nouvelle loi générale sur les services financiers.

- Finalement, le rapport propose une nouvelle organisation de la surveillance. Avec l'apparition des conglomérats financiers et des groupes de bancassurance, des modifications de la structure des marchés financiers ont eu lieu. L'organisation de la surveillance des marchés doit, selon la proposition de la commission d'experts, être adaptée à ces nouvelles données. Le rapport propose ainsi la création d'une autorité de surveillance des marchés financiers intégrée qui comprendra à la fois les fonctions de surveillance de la Commission des banques et celles de l'Office fédéral des assurances privées. La nouvelle autorité se verrait également confier la surveillance des trois nouveaux secteurs à contrôler, à savoir les gestionnaires de fortune, les «introducing brokers» et les négociants en devises.

À l'initiative du Département fédéral des finances, la Commission des banques et les autres cercles concernés ont été invités à se déterminer sur les propositions de la commission d'experts.

La Commission a regretté que le rapport ne contienne ni discussion approfondie de questions importantes ni analyse scrupuleuse des coûts et des avantages des interventions étatiques recommandées. Elle a en outre considéré que certaines recommandations devaient encore mûrir même si elles vont en principe dans la bonne direction. Enfin, elle a déploré que les recommandations n'aient reçu aucune pondération.

L'indépendance actuelle de la Commission des banques et la surveillance qu'elle exerce ne sauraient à aucun moment être affaiblies, ni pour soumettre des intermédiaires financiers supplémentaires à une surveillance, ni dans le cadre d'une fusion au sein d'une autorité de surveillance intégrée.

Si des tâches supplémentaires sont confiées à la Commission des banques, elles doivent faire l'objet d'une dotation suffisante de ressources. Si tel n'est pas le cas, elle ne pourra plus remplir sa mission légale présente. La crédibilité de la surveillance des marchés financiers dépend de l'application efficace des lois. Rien ne pourrait être plus dommageable qu'une défaillance totale ou partielle dans l'application des lois.

Dans le contexte de l'intégration des autorités de surveillance existantes (Commission des banques et Office fédéral des assurances privées), il convient de prendre en considération que l'intégration en tant que telle liera des ressources non négligeables pour une durée de quelques années au moins. Une intégration des institutions devrait être précédée d'une assimilation progressive des cultures et pratiques de surveillance de la Commission des banques et de l'Office fédéral des assurances privées dans une première phase. En premier lieu, il faut introduire dans la loi sur la surveillance des assurances et dans la loi sur les banques (ainsi que dans la loi sur les bourses) des bases légales explicites relatives à la surveillance des groupes et des conglomérats financiers.

La Commission des banques a approuvé l'assujettissement des gérants de fortune indépendants et d'autres intermédiaires financiers en raison de l'environnement international, mais seulement à moyen terme compte tenu des ressources nécessaires. S'il ne fallait pas prendre en compte toutes les dispositions internationales, un concept selon lequel le consommateur bien informé fait consciemment son choix entre des intermédiaires financiers surveillés et non surveillés, serait tout à fait défendable. Un tel système présupposerait seulement que le consommateur est en mesure de reconnaître clairement les intermédiaires financiers surveillés.

L'assujettissement d'autres intermédiaires financiers ne saurait cependant consister dans le simple octroi de l'étiquette «entreprise surveillée». Il n'est par contre pas nécessaire que tous les éléments qui composent aujourd'hui la surveillance bancaire soient appliqués au gérants de fortune qu'il s'agirait de surveiller à l'avenir. Il conviendra plutôt de développer un régime de surveillance particulier qui tienne compte des particularités des gérants de fortune, qui ne sont souvent que de petite taille.

2. Conglomérats financiers

La tendance au regroupement de différents services financiers au sein d'un seul groupe avait amené déjà en 1998 la Commission des banques et l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) à élaborer ensemble un concept de surveillance concernant Zurich Financial Services, société mère du groupe «Zurich» (cf. Rapport de gestion 1999 p. 167 s.).

Après deux années de contacts et de négociations intenses, l'adoption formelle d'une décision relative à la surveillance des conglomérats par l'autorité suisse de surveillance des assurances, prévue pour le premier trimestre 2001, devrait enfin couronner de succès ces efforts. Ce concept entrant en vigueur mi-2001 devra encore faire ses preuves dans la pratique. Les éléments essentiels de la surveillance de Zurich Financial Services Group (ZFSG) sont:

- une répartition des tâches entre l'Office fédéral des assurances privées (secteur de l'assurance), agissant à titre principal, et la Commission des banques (secteur de la finance), agissant sous la responsabilité du précité, pour la première surveillance conjointe mondiale d'un conglomérat financier axé principalement sur l'assurance;
- des directives relatives au respect des exigences en matière de fonds propres du groupe ZFSG ainsi que l'élaboration d'un rapport semestriel sur les risques;
- des principes prévoyant la collaboration entre les autorités de surveillance nationales et internationales concernant les aspects de surveillance du ZFSG;
- un droit de regard dans le processus de contrôle des risques ainsi que sa vérification par un examen aléatoire effectuée par l'organe externe de révision du ZFSG dont le rôle général est aussi renforcé.

Avant la fin de l'année 2000, sur la base de ce premier concept, des pourparlers avec le groupe Rentenanstalt ont été engagés. La tâche devenait de plus en plus urgente, car, en septembre 2000, la Rentenanstalt avait obtenu de la Commission des banques une autorisation pour l'exploitation d'une banque électronique (Redsafe) en sus de la Banca del Gottardo et de STG Asset Management SA, sociétés qu'elle contrôle déjà. Finalement, la Bâloise Assurance a rejoint le groupe des assurances suisses détenant des participations dans des banques suisses en acquérant d'UBS SA la banque «SoBa» ayant son siège dans le canton de Soleure.

De son côté, Credit Suisse Group, qui a déjà acquis depuis de nombreuses années le groupe Winterthur Assurances, a soulevé de nouvelles questions de surveillance avec la création d'un secteur d'activités (Business Area) nommé «Financial Services». Pour la première fois des secteurs d'activités de différentes entités juridiques du groupe (soit in casu Credit Suisse et Winterthur) sont mis en commun (cf. ch. II/3.7.1). La Commission des banques n'a toutefois à ce jour pas pu en tirer des conséquences définitives, en particulier en raison du fait que le CSG n'a pas été capable de donner une vision claire de ses intentions et du fonctionnement futur de sa nouvelle structure, à laquelle le commerce électronique a été ajouté au cours d'année. Une intégration croissante de la Winterthur Assurances dans le groupe CSG est manifeste.

3. Lutte contre le blanchiment

En sus des tâches qui lui sont conférées par les lois sur les banques, les bourses et les fonds de placement, la Commission des banques est également chargée de la surveillance instaurée par la loi sur le blanchiment. Elle doit ainsi veiller à ce que les banques, les négociants et les fonds de placement assujettis à sa surveillance remplissent les exigences et les obligations de la loi sur le blanchiment et des directives d'applications édictées par la Commission des banques.

L'Autorité de contrôle en matière de blanchiment, le Bureau de communication en matière de blanchiment ainsi que d'autres autorités de surveillance instaurées par des lois spéciales telles que l'Office fédéral des assurances privées et la Commission fédérale des maisons de jeu se sont également vus confier des tâches d'exécution. La loi sur le blanchiment prévoit que ces autorités coopèrent et s'informent mutuellement. A ce titre et à l'initiative de la Commission des banques, une séance commune a eu lieu en octobre 2000. Elle avait pour but de discuter les questions ouvertes relatives à l'application de la loi sur le blanchiment et d'envisager une coordination entre les autorités fédérales. D'autres séances de cette nature sont prévues.

Les intermédiaires financiers qui, à l'instar des banques, négociants, fonds de placement et assurances, ne sont pas déjà soumis à une autorité de surveillance instaurée par une loi spéciale, doivent soit s'affilier à un organisme d'autorégulation reconnu soit se soumettre à la surveillance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment. Au cours de l'année 2000, différentes entreprises ont émis le souhait de pouvoir se soumettre à la surveillance de la Commission des banques en ce qui concerne le respect de la loi sur le blanchiment. Il s'agissait, d'une part, d'organismes émetteurs de cartes de crédit et, d'autre part, de sociétés de leasing ou d'autres sociétés proches de banques. Tous ces établissements ont en commun qu'ils appartiennent certes à plusieurs banques mais qu'aucune des banques concernées ne les inclut dans son périmètre de consolidation. Ils ne font dès lors pas partie des entités membres d'un groupe visées par le chiffre 5 de la Circ.-CFB 98/1. En juillet 2000, la Commission des banques a, en accord avec l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment, décidé qu'en principe ces sociétés peuvent être assujetties à la surveillance de la Commission des banques en ce qui concerne le contrôle du respect de la loi sur le blanchiment.

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

4.1 Liquidations

En l'an 2000, la Commission des banques a poursuivi ses efforts dans la lutte contre les intermédiaires financiers exerçant des activités illicites (cf. Rapport de gestion 1999 p. 168). Elle a prononcé 9 liquidations (concernant 7 affaires) en application de la loi sur les bourses et 1 liquidation fondées sur la loi sur les banques.

Dans une affaire d'activité illicite d'une maison d'émission, la Commission des banques a constaté qu'en proposant des actions à ses clients par téléphone, au cours d'une action regroupée, cet établissement avait procédé à une offre publique. Dans cette affaire, la société mère avait laissé sa filiale assurer certains aspects de l'activité de maison d'émission. La Commission des banques a pris en compte l'activité de maison d'émission de toutes les sociétés impliquées, étant donné que la répartition interne des activités au sein du groupe n'est pas déterminante.

Les mesures à l'encontre de négociants en valeurs mobilières existants au sens de l'art. 50 LBVM ont eu une importance particulière. La disposition transitoire de l'art. 50 LBVM prévoyait que les négociants en exercice avant l'entrée en vigueur de la loi pouvaient continuer à exercer leurs activités. Ils devaient s'annoncer à la Commission des banques dans un délai de trois mois dès l'entrée en vigueur de la loi et avoir déposé une demande d'autorisation au 31 janvier 1999 au plus tard. Depuis cette date, les négociants doivent non seulement remplir en tout temps les conditions d'autorisation (art. 10 LBVM) mais aussi respecter les règles de diligence (art. 11 LBVM).

S'agissant de trois négociants en valeurs mobilières existants, il est apparu que les conditions n'étaient pas remplies. De ce fait, la Commission des banques a dû refuser l'octroi d'une autorisation. Pour toutes les trois sociétés, la raison de ce refus a été l'absence ou le doute quant à la garantie d'une activité irréprochable de personnes responsables au sens de l'art. 10 al. 2 lit. d LBVM. Dans une des affaires, la société avait non seulement omis d'annoncer des gros risques à la Commission des banques mais n'avait également pas pu remédier à ce manque dans le délai imparti. Les règles de diligence de l'art. 11 LBVM ont été violées de manière flagrante dans le cas de City Trade AG, Zurich (cf. Bulletin CFB 41/2000 p. 40). Des titres de la propre société mère entre-temps dissoute CSM Holding und Finanz AG ont été vendus aux clients, sans que ces clients aient été informés du fait que les actions CSM vendues avaient pu être acquises auprès de CSM elle-même ou d'un de ses actionnaires principaux à un prix bien en dessous de la valeur boursière. Les clients n'ont par ailleurs en aucune manière reçu d'informations appropriées sur la structure et les perspectives de gain du groupe CSM. De plus, les vendeurs employés de City Trade AG se sont vus octroyer une commission bien plus élevée pour la vente d'actions CSM que tel n'était le cas pour d'autres valeurs mobilières.

Selon l'art. 36 al. 2 LBVM, le retrait de l'autorisation de négociant en valeurs mobilières entraîne la mise en liquidation des personnes morales. Selon la pratique constante de la Commission des banques, confirmée par le Tribunal fédéral, cette disposition est applicable par analogie aux personnes morales ne bénéficiant pas de l'autorisation nécessaire (cf. ATF 126 II 71 «Finorex», Bulletin CFB 40/2000 p. 94 ss). Dans les trois cas des négociants en valeurs mobilières existants susmentionnés, la Commission des banques n'a pas vu d'autre solution que de prononcer leur mise en liquidation immédiate, afin d'assurer la protection des investisseurs.

4.2 Attributions de l'observateur et mesures provisionnelles

Au cours des dernières années, la Commission des banques a renforcé ses mesures à l'encontre des intermédiaires financiers exerçant des activités illicites (cf. Rapport de gestion 1998 p. 142 ss. et 1999 p. 168 ss.). En 1999, elle a commencé à mandater des observateurs externes auprès des intermédiaires financiers qu'elle soupçonnait d'activités illicites, afin qu'ils procèdent aux investigations adéquates et prennent les

dispositions nécessaires pour protéger les avoirs des investisseurs. Le Tribunal fédéral s'est penché de manière approfondie sur la nomination d'un observateur et ses attributions dans deux arrêts du 24 mars 2000 (dont l'un a été publié: ATF 126 II 111).

Le Tribunal fédéral a confirmé la pratique de la Commission des banques selon laquelle un observateur pouvait également intervenir en application de la loi sur les bourses (art. 35 al. 3 LBVM), bien que cette mesure ne soit expressément prévue que dans la loi sur les banques (art. 23^{quater} LB). Le Tribunal fédéral a par ailleurs considéré que la désignation d'un observateur correspondait dans son résultat, en partie au moins, à la prescription d'une révision extraordinaire (art. 31 LBVM). Des indices objectifs d'une violation de la loi ou d'une irrégularité et le fait que seul un contrôle sur place permet d'établir le véritable déroulement des faits suffisent pour la désignation d'un observateur.

L'art. 23^{quater} LB confère à l'observateur un droit de regard illimité dans les affaires ainsi que les livres et les dossiers de l'institution concernée. Les attributions d'un observateur institué sur la base de la loi sur les bourses reposent sur une application analogique de l'art. 23^{quater} LB. Dans ces décisions de désignation d'un observateur, la Commission des banques a jusqu'alors autorisé les observateurs à bloquer les comptes des sociétés observées et à interdire des paiements, en vue de protéger les investisseurs. Le Tribunal fédéral a admis que des mesures de sauvegarde pour la protection des investisseurs pouvaient être ordonnées, mais que cette compétence de contrainte ne pouvait être déléguée à un observateur. La Commission des banques doit statuer elle-même.

Dans ses décisions, la Commission des banques a nommé des observateurs sans consultation préalable des sociétés concernées, car il y avait péril en la demeure. Dans une affaire, elle a désigné un observateur par le biais de mesures provisionnelles. Le Tribunal fédéral a jugé qu'il devait être accordé une grande importance au droit d'être entendu de l'entité concernée. La partie concernée doit également être entendue préalablement en cas de mesures provisionnelles. En cas de péril en la demeure, la Commission des banques peut certes ordonner de manière préprovisionnelles des mesures de sauvegarde, mais le droit d'être entendu doit être octroyé immédiatement après. La décision préprovisionnelle doit le cas échéant être confirmée par une mesure provisionnelle. Par ailleurs, le Tribunal fédéral a confirmé qu'il est possible de désigner un observateur par décision sur mesures provisionnelles.

Enfin, le Tribunal fédéral a soutenu l'avis de la Commission des banques que les frais de procédure, soit en particulier les frais de l'observateur, sont à la charge des sociétés concernées. Tel est même le cas lorsque la désignation d'un expert était justifiée et qu'il s'avère par la suite qu'aucune activité illicite n'existait.

La façon de procéder imposée par le Tribunal fédéral s'est révélée praticable. Bien que la Commission des banques doive elle-même rendre une décision pour toute mesure de sauvegarde, ce qui prolonge le temps s'écoulant entre la perception de la nécessité d'agir et le moment où la mesure produit ses effets, les droits procéduraux des intéressés sont ainsi mieux pris en compte.

4.3 Transfert de fonds

Les étrangers domiciliés et travaillant en Suisse envoient souvent une partie de leurs économies dans leur pays d'origine, par exemple pour soutenir leur parenté. Le transfert de ces capitaux se fait non seulement par l'intermédiaire de banques autorisées mais souvent également par le biais de personnes privées ou de sociétés qui ne bénéficient pas d'autorisations de la Commission des banques.

Dans une affaire où une société acceptait des montants en espèces de ses compatriotes et les transférait au Kosovo, la Commission des banques a dû se déterminer sur la question de savoir si une telle acceptation de capitaux nécessitait une autorisation de la Commission des banques. Elle est arrivée à la conclusion qu'une société qui recevait des fonds pour les transférer n'acceptait pas des dépôts du public au sens de l'article 3a OB, car dans ce cas de figure il ne s'agissait pas à proprement parler d'un dépôt de fonds. La Commission des banques a fait dépendre l'admissibilité de l'activité de transfert sans autorisation de la brièveté de la durée de conservation des capitaux auprès de la société et du fait qu'aucune relation de compte ne devait exister entre le transférant et la société. La question de la soumission à la loi sur le blanchiment de capitaux se pose toutefois, indépendamment de la pratique de la Commission des banques.

4.4 Risques de l'activité de surveillance

L'action contre les intermédiaires financiers exerçant une activité illicite implique un engagement important de la Commission des banques, tant au niveau du personnel que du temps consacré. Lorsqu'elle impose ou rétablit l'ordre légal avec des mesures contraignantes, la Commission des banques doit respecter des exigences procédurales très élevées. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt Finorex (cf. Rapport de gestion 1999 p. 169 s.) ainsi que dans son récent arrêt sur les activités de l'observateur (cf. ch. 4.2), le droit d'être entendu de l'entité touchée par une mesure revêt une grande importance. Souvent, dans les procédures contre les intermédiaires financiers exerçant une activité illicite, des décisions sur mesures préprovisionnelles et provisionnelles doivent être rédigées et rendues dans un laps de temps rapproché. S'y ajoutent des décisions finales, l'accompagnement des observateurs externes et des liquidateurs, tout comme la rédaction de réponses à recours au Tribunal fédéral au nom de la Commission des banques. Cela implique que pour chaque procédure d'importantes ressources sont engagées pour une longue période.

Lorsque la Commission des banques s'aperçoit d'une activité illicite d'un intermédiaire financier non autorisé, elle doit souvent agir à très bref délai. Les intérêts des investisseurs imposent une action rapide et efficace. A ce sujet, les possibilités de la Commission des banques sont actuellement pourtant limitées. Le risque existe que des capitaux disponibles soient transférés avant l'intervention de la Commission des banques et qu'ainsi les investisseurs et les autres créanciers soient lésés.

L'action de la Commission des banques contre les intermédiaires exerçant des activités illicites comporte également un risque juridique qui ne doit être sous-estimé. La responsabilité de l'Etat peut être engagée, si elle agit à tort, trop tard ou pas du tout. Pour que la responsabilité de l'Etat soit engagée, l'action ou l'inaction de la Commission des banques doit pouvoir être qualifiée d'illicite. Actuellement, une action en responsabilité contre la Confédération est pendante devant le Tribunal fédéral pour une prétendue action tardive de la Commission des banques.

Il apparaît qu'il ne suffit pas d'édicter des normes de droit prudentiel. Il convient d'attacher une grande importance, dès la phase de conception, à la mise en œuvre de ces normes. Si par exemple un cercle supplémentaire d'entités est soumis au régime de l'autorisation dans le cadre de la loi sur les bourses, cela nécessite du temps jusqu'à ce que les nouveaux assujettis se soient complètement adaptés aux normes de surveillance et aux standards à respecter. De son côté, l'autorité de surveillance doit déployer des ressources considérables, afin de surveiller de manière conséquente les entités soumises à son nouveau domaine de surveillance. Il convient de ce fait en l'état de renoncer à l'adoption de nouvelles normes prudentielles, car leur mise en œuvre n'est pas suffisamment assurée.

5. Problématique an 2000 en matière informatique

C'est avec satisfaction et soulagement qu'il a pu être constaté au début 2000 que le changement de millénaire n'avait eu d'influences négatives notables ni pour la place financière suisse ni sur le plan international (cf. Rapport de gestion 1999 p. 202 s. et p. 260 s.). La répétition de cette problématique est survenue une nouvelle fois le 29 février, cette date présentant un caractère extraordinaire. Au niveau national, les principaux intervenants de la place financière (banques, bourses, fournisseurs de services interbancaires, Postfinance, Association suisse des banquiers, Banque nationale et Commission des banques) ont de ce fait renoué leurs contacts au sujet du changement de mois précité dans le cadre du Comité de pilotage du groupe interbancaire Y2K, afin d'être à nouveau en mesure de réagir rapidement et de manière coordonnée en cas d'éventuelles perturbations. Au niveau international, le projet MACS (Market Authorities Communication Services) du Joint Year 2000 Council de la Banque des Règlements Internationaux a été réactivé, ce qui a permis aux 27 pays participants d'échanger en permanence durant plusieurs jours, de manière

similaire au changement d'année, des informations sur la situation de chacun des marchés financiers. Ce qui avait été pressenti s'est concrétisé le jour de l'échéance. Sur le plan mondial, tous les acteurs des marchés financiers avaient maîtrisé sans difficulté cette barrière technique de l'informatique.

VII. Relations internationales

1. Relations internationales

1.1 Banques

1.1.1 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

1.1.1.1 Aperçu des principaux travaux

A l'instar de l'année 1999, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et ses nombreux groupes de travail techniques se sont concentrés avec une intensité encore accrue sur la révision générale de l'accord sur les fonds propres (cf. ch. 1.1.1.2). Parallèlement à la mise en consultation officielle du premier document de juin 1999, un dialogue approfondi est survenu avec les organisations internationales du secteur bancaire et avec les représentants de la surveillance bancaire des pays non membres du G-10 siégeant dans le «Core Principles Liaison Group». Le nouvel accord sur les fonds propres a constitué l'un des deux thèmes principaux de l'«International Conference of Banking Supervisors 2000» qui a eu lieu à Bâle et dont la portée est mondiale (cf. ch. 1.1.2).

La grande charge représentée par le projet portant sur les fonds propres et son calendrier ambitieux n'ont cependant pas empêché le Comité de poursuivre ou d'entreprendre d'autres travaux importants. Une haute priorité est consacrée en particulier aux nombreuses questions soulevées par l'«E-Banking». Ces dernières sont traitées par le groupe «Electronic Banking» instaurée par le Comité qui a émis un premier rapport intermédiaire (cf. ch. 1.1.1.4). Il préconise de laisser à la «Financial Action Task Force» (cf. ch. 1.7) la solution du problème urgent et crucial de l'identification du client lors de l'ouverture du compte par la voie électronique (cf. ch. I/1). Le Comité de Bâle a par contre fait élaborer de sa propre initiative des règles de diligence en matière d'identification et de surveillance des clients au sens large, correspondant à la vision des autorités de surveillance (cf. ch. 1.1.1.7). Dans le cadre du mandat transmis par le Comité de Bâle, le groupe de travail mixte, composé de représentants de ce dernier et de l'association des autorités de surveillance des centres financiers offshore, a établi un projet global portant sur des standards minimaux qui a été mis en consultation au début 2001 auprès des autorités de surveillance du monde entier. Il est réjouissant de constater qu'il contient les éléments les plus significatifs des règles suisses en matière de diligence requise dans les relations d'affaires avec des personnalités politiquement exposées (cf. ch. I/3). Toujours en collaboration avec le groupe de travail mixte susmentionné, le Comité de Bâle a identifié une série de pays à problèmes, confrontés à des faiblesses dans la surveillance des activités bancaires transfrontalières. Le Comité a invité les autorités de surveillance concernées à prendre position et à observer les standards minimaux, sans toutefois les mettre au pilori par le biais de listes publiques (cf. ch. I/5.3).

Le Comité de Bâle s'est engagé de manière accrue dans les questions concernant

l'établissement des comptes et a institutionnalisé, via son «Accounting Task Force», la collaboration avec le «International Accounting Standards Committee», instance déterminante en ce qui concerne la promulgation des standards comptables internationaux. Les besoins particuliers des banques et de leur surveillance devraient ainsi mieux être pris en considération, notamment lors de l'introduction de l'IAS 39 (cf. ch. 1.1.1.6). Enfin, le Comité de Bâle se consacre également par le biais de son «Accounting Task Force» au rôle de l'audit interne et externe des banques. Cette dernière a mis en consultation publique en juillet 2000 un document portant sur l'audit interne et ses relations avec la surveillance et la révision externe (cf. ch. 1.1.1.3). Il contient à cet égard des principes et recommandations pertinentes. Un document relatif aux relations entre la surveillance bancaire et la révision externe est en préparation en collaboration avec le «International Auditing Practices Committee».

1.1.1.2 Révision de l'accord sur les fonds propres

La révision de l'accord sur les fonds propres de 1988 («Capital Accord»), en cours depuis l'été 1998 (cf. Rapport de gestion 1998 p. 211 ss et 1999 p. 252 ss), a pu progresser suite aux énormes efforts consentis par le Comité de Bâle. Une étape intermédiaire importante a été atteinte avec la publication en janvier 2001 d'un deuxième recueil de documents mis en consultation. En regard du premier document de consultation de 62 pages de juillet 1999, qui se bornait à exposer quelques idées principales et des esquisses de propositions afin d'alimenter le débat dans beaucoup de domaines, ce deuxième recueil contient environ 500 pages et comporte des règles plus concrètes, des concepts plus achevés et des explications plus claires. La procédure de consultation en cours jusqu'à fin mai 2001 donnera la possibilité aux cercles intéressés de prendre plus clairement position, d'émettre des critiques fondées, de livrer des données pertinentes et de mieux pouvoir évaluer les répercussions. Dans l'intervalle, le Comité de Bâle va approfondir, en contact étroit avec le monde de la finance, les nombreuses questions et variantes qui demeurent ouvertes afin de pouvoir émettre ce nouvel ensemble de règles d'ici fin 2001. La transposition au niveau national du nouveau standard minimal doit intervenir d'ici le début 2004. Un délai transitoire de trois ans sera toutefois octroyé pour certains éléments partiels.

Le deuxième recueil mis en consultation comporte trois parties:

Une vue d'ensemble («Overview», 37 pages) comportant les motivations relatives aux composantes les plus importantes du nouvel ensemble de règles, les modifications les plus significatives par rapport au premier projet mis en consultation ainsi que les thèmes pour lesquels le Comité requiert plus particulièrement une prise de position et des précisions de la part des consultés.

Le projet du nouvel ensemble de règles («The New Basel Capital Accord», 133 pages) qui se substituera finalement au précédent «Capital Accord» et remplira le rôle de

standard minimal obligatoire. Ce dernier intégrera également sans changement les parties relatives aux risques de marché de 1996, à l'exception d'une précision concernant le portefeuille de négoce et son évaluation, ainsi que l'ancienne définition du capital propre qui peut être pris en compte.

Une série de documents techniques explicatifs («supporting documents») comportant des informations sur l'arrière-plan, des détails techniques au sujet des analyses entreprises par le Comité et les premières réflexions sur les domaines où le Comité va élaborer des propositions encore plus concrètes. Les documents explicatifs sont consacrés aux thèmes suivants: la méthode standard pour les risques de crédit; la procédure des ratings internes applicable aux risques de crédit; la titrisation d'actifs (Asset Securitisation); les risques opérationnels; la procédure de surveillance au titre de deuxième pilier; les risques de changement de taux du portefeuille de la banque; la discipline de marché en tant que troisième pilier.

En sus de ces documents officiels, le Comité de Bâle a également publié une présentation succincte destinée à rendre accessible les travaux relatifs au «Capital Accord» également à des non-initiés. Le Comité est conscient de la grande complexité et du volume extraordinaire de ces propositions. Il considère cependant qu'elles constituent la conséquence inévitable d'un ensemble de règles tenant mieux compte des risques et contenant de surcroît plusieurs options et au surplus intégrant non seulement le pilier actuel des exigences minimales en fonds propres mais également, en tant que parties intégrantes, les deux autres piliers représentés par la procédure de surveillance et la discipline de marché. La réglementation complexe reflète les progrès dans la gestion des risques effectués par les banques actives à l'échelon international et leurs critiques à l'adresse du «Capital Accord» actuellement en vigueur. Elle offre un choix de méthodes pour le calcul des fonds propres qui vont d'une approche simple, fixée par le régulateur, à des procédures sophistiquées, propres aux spécificités internes de chaque établissement. Ces dernières offrent une liberté de manœuvre accrue et une réduction des exigences de fonds propres si le profil de risque est favorable. Le Comité attend avant tout des banques actives à l'échelon international qu'elles adoptent progressivement les méthodes plus sophistiquées et qu'elles les appliquent intégralement dans tous les domaines d'affaires et sur une base consolidée à l'ensemble du groupe. Cette réglementation devrait ainsi favoriser l'amélioration de la gestion des risques. A l'instar des modèles calculant les risques de marché, une banque ne peut faire usage de ses procédures internes et spécifiques pour le calcul des fonds propres réglementaires relatifs aux risques de crédit et aux risques opérationnels, que si son autorité de surveillance les a examinés au préalable et qu'avec son assentiment. De même, l'autorité de surveillance devra ensuite vérifier périodiquement si la procédure interne de la banque respecte durablement les conditions d'agrément et si, en particulier, les estimations faites par celle-ci sont fiables.

La partie la plus importante est à nouveau réservée au premier pilier, qui correspond aux exigences minimales de fonds propres et qui met l'accent sur les risques de crédit. La méthode standardisée des risques de crédits, qui se base dorénavant sur les ratings externes et qui sera certainement appliquée par la grande majorité des banques dans le monde et également en Suisse, ne correspond toujours pas aux visions suisses d'une différenciation pertinente des pondérations des risques. Elle a toutefois été complétée dans deux directions, si l'on se réfère au premier document de consultation. Tout d'abord, une pondération moyenne du risque de 50% a été introduite pour les entreprises privées débitrices bénéficiant d'un rating externe allant de A+ à A-. De plus, le Comité a pu finalement adopter une pondération du risque de 150% pour les débiteurs privés mal notés (en-dessous de BB-) et les portions de créances, non couvertes et non adossées à des correctifs de valeurs, comportant un retard de paiement de plus de 90 jours. Les prescriptions relatives à ce que recouvre le terme «Credit Risk Mitigation Techniques» sont sensiblement plus complexes, déjà d'ailleurs au niveau de la méthode standardisée. Cela concerne la prise en compte de couvertures, de garanties, de dérivés de crédit ainsi que la compensation de positions au bilan («on-balance-sheet netting») et d'échéances ou de devises non concordantes («maturity or currency mismatches») entre la position en risque et la couverture. Lors de la transposition nationale, il faudra vérifier dans quelle mesure les prescriptions suisses plus simples, notamment celles relatives aux crédits «lombards», pourront être conservées. A cela se grefferont des prescriptions détaillées sous l'angle qualitatif et quantitatif pour le traitement de la titrisation d'actifs («Asset Securitisation»). Les questions concernant l'exigence de fonds propres relatives aux risques implicites ou résiduels découlant d'opérations de titrisation, à savoir lorsque la banque cédante accorde un soutien allant au-delà de son engagement juridique, et le traitement de transactions de titrisation synthétiques sont encore ouvertes.

Le Comité de Bâle a réalisé les progrès les plus significatifs dans la conception d'une méthode de calcul des fonds propres sur les risques de crédit basée sur les systèmes de rating internes de crédits des banques. Elle est intitulée «internal ratings-based approach» (IRB). Dans le premier document de consultation, le Comité était d'avis que cette approche ne serait en l'état réservée qu'à quelques grandes banques sophistiquées et actives à l'échelle internationale. Le cercle des utilisateurs potentiels a cependant été clairement élargi, suite principalement à une impulsion allemande, et une séparation entre une variante de base («foundation IRB») et une solution avancée («advanced IRB») a été élaborée. Ces deux variantes ont en commun le fait que la banque doit évaluer elle-même la probabilité de défaillance («probability of default», PD) des diverses positions débitrices sur la base de son système de rating interne. Par contre, la «foundation IRB» présente la particularité que les quotités de pertes («loss given default», LGD) et les créances à recevoir lors de la défaillance («exposure at default», EAD) sont déterminées par la réglementation pour les diverses catégories d'actifs, les affaires hors bilan et les couvertures. En revanche, ces éléments sont évalués par la banque elle-même dans la «advanced IRB». Cette der-

nière offre également de plus grandes libertés au niveau de la prise en compte des «Credit Risk Mitigation Techniques» et des opérations de titrisation d'actifs. Elle comprend impérativement une composante d'échéance («maturity adjustments») alors que la «foundation IRB» est basée en cas normal sur l'hypothèse d'une échéance moyenne de trois ans. Une banque doit satisfaire à des exigences qualitatives et quantitatives sensiblement plus élevées lorsqu'elle veut se faire octroyer la faculté d'appliquer l'«advanced IRB». Les conditions d'autorisation relatives à la variante de base sont en elles-mêmes déjà exigeantes et ne peuvent être remplies, en l'état, que par un petit nombre de banques en Suisse. Les deux variantes intègrent finalement la prise en compte de la «granularité» du portefeuille de crédits, soit la concentration sur divers débiteurs ou groupes de débiteurs liés. Ledit portefeuille est comparé à un portefeuille de référence et une réduction ou une augmentation des fonds propres est appliquée lorsqu'il y a une divergence vers le bas ou vers le haut. La pondération du risque de chaque débiteur, et donc de la position en risque, est déterminée par une formule mathématique donnée par le régulateur, appliquée à la combinaison des valeurs PD, LGD et EAD – plus l'échéance en ce qui concerne l'«advanced IRB». Les actifs pondérés par le risque ainsi obtenus sont corrigés par le facteur de granularité. A la fin, l'assujettissement aux fonds propres des actifs pondérés par le risque est effectué comme par le passé avec le taux de 8%.

Les propositions du Comité relatives à la procédure basée sur le rating interne distinguent cinq catégories de portefeuilles de crédit (entreprises, pays, banques, «retail» et financements de projets), en fonction de la nature de la contrepartie et de la méthode de gestion des risques, auxquelles il faut ajouter une sixième pour les titres de participation. Les prescriptions les plus développées se rapportent aux crédits aux entreprises («corporates») et, avec quelques différences, s'appliquent également aux créances envers les pays («sovereigns») et les banques. Des indications contraignantes relatives au traitement des affaires de «retail» sont difficiles vu le caractère peu exhaustif des données disponibles et le fait que les systèmes de rating divergent de pays en pays ou voire d'une banque à l'autre. Il n'est dès lors pas nécessaire de disposer d'une variante de base pour le portefeuille «retail» vu que les banques sont en mesure d'estimer non seulement les probabilités de défaillance mais également les autres facteurs de risques c'est-à-dire les pertes attendues («expected loss», soit la combinaison de PD et LGD) de leurs différents segments de clientèle «retail». De même, des dimensions relatives à l'échéance et à la granularité ne sont pas nécessaires. Finalement, les pondérations du risque des affaires «retail» pourraient être nettement inférieures à celles applicables pour les crédits aux entreprises et une attribution flexible des crédits modestes à des petites et moyennes entreprises pourrait intervenir au profit des affaires de «retail». Les visions concernant le traitement des financements de projets ne sont pas encore mûres, ces financements étant soumis à des risques spécifiques et où peu de données sont disponibles concernant la quantification et la validation des estimations faites par les banques. S'agissant des titres de participations («equities») qui sont toujours assujettis dans l'approche standar-

disée révisée à des exigences de fonds propres beaucoup trop modestes selon la position suisse, le Comité reconnaît néanmoins qu'ils doivent être traités de manière particulière dans la procédure IRB. Il propose à cet effet deux approches méthodiques.

Les propositions relatives au traitement des autres risques, qui ne tombent pas déjà dans le champ d'application des règles pour risques de crédit et de marché, ont également été précisées dans le deuxième projet en consultation. Le Comité a décidé de ne pas assujettir les risques de changement de taux du portefeuille de la banque à des exigences de fonds propres, dans le cadre du premier pilier, mais de soumettre les banques exposées à des positions à risques de taux excessives à la procédure de surveillance, plus flexible, du deuxième pilier. Le Comité a une fois de plus pris en considération l'objection relative aux différences notables existant entre les banques actives à l'échelle internationale concernant la nature des risques de taux d'une part et, d'autre part, concernant les procédures afférentes à leur surveillance et gestion. Les autorités de surveillance nationales sont ainsi en principe libres de déterminer comment elles vont recenser les banques concernées et les mesures de surveillance qu'elles vont ordonner dans le cas particulier – une obligation de réduire les risques, une augmentation des fonds propres ou une combinaison des deux. Le Comité a cependant revu ses «principes pour la gestion des risques de taux d'intérêts» de septembre 1997, afin de les rendre utilisables dans le cadre de la procédure de surveillance relative aux fonds propres. La version révisée admet que les systèmes internes de mesure du risque des banques représentent un fondement de la procédure de surveillance. Dans le but de faciliter le contrôle par les autorités, les banques doivent communiquer les résultats obtenus par leurs systèmes internes de mesure du risque en observant une procédure standardisée, dans laquelle est exprimée la variation de valeur économique par rapport aux fonds propres, dans un scénario donné comportant une forte modification des taux d'intérêts. En Suisse, le système d'annonce des risques de taux d'intérêts est déjà opérationnel (cf. ch. II/3.6).

Il est réjouissant de constater que le Comité de Bâle a suivi la demande européenne de soumettre les risques opérationnels à des exigences de fonds propres dans le cadre du premier pilier, où le traitement est plus rigoureux que dans le cadre du deuxième pilier. Après une résistance initiale, les banques se sont ouvertes à un dialogue constructif au sein de leurs groupements internationaux, ce qui a conduit à de nouvelles propositions dans le cadre du deuxième recueil mis en consultation. Toutefois, compte tenu de l'avancement des travaux bien moins important que pour la partie concernant les risques de crédit, il faudra encore des efforts considérables pendant toute l'année 2001 pour parvenir à la version définitive. L'assujettissement aux exigences de fonds propres se limite aux risques opérationnels, y compris les risques juridiques, alors que d'autres risques difficilement quantifiables tels que les risques de réputation ou les risques liés aux stratégies d'affaires ne pourront être pris en compte que dans la procédure de surveillance. Concernant la définition des

risques opérationnels, le Comité s'en est tenu au concept standard actuellement en usage dans le secteur financier et qui est encore susceptible d'évoluer et d'être précisé: le risque de subir des pertes directes ou indirectes en raison de procédures, de personnes ou de systèmes inadéquats ou défaillants ou à la suite d'événements externes. A l'instar des risques de crédit, le Comité adopte une approche évolutive, par la mise à disposition de trois méthodes présentant des degrés de complexité et des sensibilités aux risques croissants. La méthode de base, la plus simple et dénommée «Basic Indicator Approach», ne s'adresse pas aux banques actives au niveau international. Elle se base sur un indicateur de risques opérationnels unique et rudimentaire, par exemple les revenus bruts, et détermine un certain pourcentage de fonds propres requis (dénommé «alpha factor»), dont le taux n'est pas encore chiffré. La méthode standard («Standard Approach») fait la distinction entre les différents secteurs d'affaires standards de la banque («business lines», par exemple négoce, retail, crédits commerciaux, trafic des paiements, Asset Management) et définit pour chacune de ces catégories un indicateur typique pour les risques opérationnels et le pourcentage correspondant de fonds propres requis (dénommé «beta factor»). La somme requise par les différents secteurs d'affaires représente l'exigence globale des fonds propres pour les risques opérationnels de la banque. Enfin, si une banque satisfait à des conditions strictes, la méthode spécifique, dénommée «Internal Measurement Approach», est appliquée à cet établissement. Cette méthode se base sur des données internes de la banque, qui doit établir, pour chacun des secteurs d'affaires et types de risques, les trois grandeurs suivantes: un indicateur d'exposition aux risques, une estimation de la probabilité de perte et du montant des pertes. Les taux de couverture des fonds propres requis applicables à ces données et estimations internes, dénommés «gamma factor», seront fixés par le Comité sur la base de collectes de données au niveau de l'ensemble de la branche. Suite à une consultation effectuée auprès d'un nombre limité de banques actives à l'échelle internationale, le Comité de Bâle part de l'idée que les banques consacrent en moyenne environ 20% de leurs fonds propres économiques à la couverture des risques opérationnels. Partant, le Comité vise, pour le calibrage du taux, c'est-à-dire la détermination concrète de l'ampleur absolue, dans la méthode de base simple et la méthode standard, une exigence en fonds propres moyenne de 20%, mesurée à l'aune de l'accord sur les fonds propres actuellement en vigueur. Cependant, compte tenu du nombre restreint de données à disposition, le Comité a hésité à mentionner ne serait-ce qu'une fourchette de valeurs concernant les facteurs «beta» susceptibles d'être appliqués individuellement aux secteurs d'affaires et aux indicateurs de risques.

Les buts poursuivis par la révision du «Capital Accord» sont restés pratiquement inchangés par rapport au premier document de consultation. On ne sait toutefois pas encore s'ils pourront tous être atteints dans une même mesure. Eu égard à l'objectif principal du Comité de Bâle, soit le renforcement de la sécurité et de la fiabilité du système financier et, dans cette optique, le maintien au minimum des fonds propres disponibles actuellement dans l'ensemble du système bancaire, la question du cali-

brage des fonds propres dans le nouvel accord est d'une importance primordiale. A ce sujet, le Comité de Bâle confirme qu'il soutient une méthode standardisée plus sensible aux risques et qui n'implique en moyenne pour les banques actives au niveau international, par rapport aux standards minimums actuellement en vigueur, ni une augmentation, ni une réduction des exigences réglementaires en fonds propres, et ceci tout en y incluant les nouvelles exigences en matière de risques opérationnels. Le Comité a conscience du fait qu'en raison de l'hétérogénéité des banques actives internationalement, la définition d'une banque dite «moyenne» sera extrêmement difficile. D'autre part, les effets des propositions notamment dans le domaine des «Credit Risk Mitigation Techniques» et des risques opérationnels sont encore très incertains. Au vu des travaux liés au traitement des affaires «retail» dans la procédure basée sur les systèmes de rating internes, le Comité s'est réservé de surcroît la possibilité de corrections – vers le bas – de la pondération des risques dans la méthode standardisée. Le Comité a ensuite proposé que, par rapport à la méthode standardisée, une réduction certes minime des exigences en fonds propres soit accordée aux banques «moyennes» dans la méthode basée sur les systèmes de rating internes (IRB) et ce, déjà dans la variante de base («foundation IRB»), afin d'encourager le passage de ces banques à cette dernière méthode, plus sensible aux risques. Cette deuxième proposition, que la Suisse a été malheureusement la seule à refuser clairement – n'en demeure pas moins problématique. Par rapport au postulat initial de parité entre l'ancienne et la nouvelle procédure standardisée, elle conduit en effet inmanquablement à une réduction des fonds propres globaux, si elle n'est pas enrayée dans le cadre de l'un des deux autres piliers de la procédure de surveillance et de la discipline de marché. Il n'y a aucun motif de privilégier la méthode IRB sur base forfaitaire, même si les banques disposent d'un portefeuille de crédits de qualité moyenne. Lorsqu'une banque présente dès le départ un profil de risques favorable ou élimine progressivement ses mauvais risques, elle bénéficie automatiquement, par le mécanisme de la méthode IRB, d'une réduction des exigences en fonds propres. L'avantage de la méthode IRB réside dans son approche fondamentalement plus différenciée que dans la méthode standardisée et, d'après les premières analyses quantitatives effectuées par le Comité, se traduit par des écarts importants dans le montant des fonds propres nécessaires des banques examinées. En ce qui concerne le calibrage des exigences de fonds propres dans la variante de base de la méthode IRB à l'aide du dénommé «Benchmark credit», et compte tenu des nombreuses incertitudes, le Comité de Bâle n'a pu présenter qu'une proposition pour discussion, qu'il qualifie lui-même de très provisoire. Un second sondage («Quantitative Impact Study») auprès des pays membres devrait permettre d'obtenir des données plus précises pour la prise de décision. Ce sondage aura lieu pendant la deuxième procédure de consultation et concernera, par pays, au minimum deux et au maximum cinq grandes banques actives à l'échelle internationale. Des discussions serrées doivent donc encore avoir lieu entre les représentants d'intérêts nationaux afin de parvenir à un compromis solide concernant l'ensemble du calibrage.

Le Comité de Bâle souligne dans le second recueil en consultation le rôle complémentaire des nouveaux deuxième et troisième piliers de la procédure de surveillance et de la discipline de marché, par rapport aux exigences minimales de fonds propres. Une application correcte du nouveau «Capital Accord» supposera la réalisation de l'ensemble des trois piliers. Pour favoriser ce processus, le Comité se propose d'organiser des échanges d'informations entre ses membres, de sorte que s'exerce indirectement un contrôle réciproque. Les exigences pour le renforcement de la discipline sur les marchés par une plus grande transparence ont été considérablement développées dans le second recueil en consultation. Une publication exhaustive d'informations de nature qualitative et quantitative est avant tout nécessaire lorsqu'une banque utilise, pour le calcul des fonds propres réglementaires, des méthodes internes et spécifiques à l'établissement. Il s'agit là d'une condition indispensable pour que les participants aux marchés puissent connaître son profil de risque ainsi que sa dotation en capital. L'autorisation de méthodes internes de calcul est dès lors subordonnée, entre autres, à l'observation des standards en matière de publication y relatifs. Ceci permet même aux autorités de surveillance, non autorisées par leur législation nationale à édicter elles-mêmes des prescriptions concernant la publication, d'imposer le respect du troisième pilier relatif à la discipline de marché par le biais du premier pilier. A côté de ces prescriptions obligatoires de transparence, le Comité fait la distinction entre des domaines de publication fondamentaux («core disclosures») et complémentaires («supplementary disclosure»), selon qu'il s'agisse, pour les premiers, d'informations essentielles pour tous les établissements bancaires ou s'adressant seulement, pour les seconds, à certains établissements individuellement. Le Comité espère récolter lors de la consultation quelques indications lui permettant de faire un choix judicieux parmi les nombreux domaines d'informations qu'il a lui-même proposés. En outre, il poursuit le dialogue engagé avec les instances chargées des questions d'établissement des comptes en vue d'une harmonisation des standards respectifs.

Une période de deux ans est réservée pour la transposition en Suisse du nouveau «Capital Accord», c'est-à-dire pour une révision de l'Ordonnance sur les banques et la promulgation de diverses Directives de la Commission des banques. Selon une pratique éprouvée, la Commission des banques engagera, probablement déjà en automne 2001, un groupe de travail mixte, formé de représentants de l'autorité de surveillance, de la Banque Nationale, des banques et des organes de révision bancaire. Le plus gros défi en matière de régulation résidera dans l'exploitation complète des options offertes par le nouveau standard minimal international. Il conviendra en particulier d'élaborer, à côté des méthodes internes sophistiquées, un ensemble de règles praticables et simples pour les banques petites et moyennes, non actives à l'échelle internationale, exerçant des activités peu complexes et possédant une organisation simple. Les expériences faites lors de la transposition en Suisse des prescriptions relatives à la couverture des risques de marché par des fonds propres ont montré que la réalisation de cet objectif légitime n'est pas une chose facile et peut

impliquer un travail considérable au niveau des délimitations. S'agissant de l'assujettissement aux fonds propres des risques de crédit, il n'est pas envisagé de contraindre les banques à l'utilisation de la méthode basée sur les systèmes de rating internes. Il va de soi que cette méthode est applicable aux groupes des grandes banques, actifs à l'échelle internationale. Par contre, toutes les banques actives dans les affaires de crédit doivent être incitées à continuer de développer leurs systèmes de rating internes, aujourd'hui souvent rudimentaires, et à s'orienter dans ce domaine sur les principes établis par le Comité de Bâle dans le cadre de la méthode IRB. L'objectif sous-jacent du nouveau «Capital Accord» visant à l'amélioration de la gestion des risques pourrait ainsi être atteint pour les banques exclusivement actives dans les affaires de crédit domestiques, sans qu'elles ne doivent consentir des efforts disproportionnés pour obtenir l'acceptation de la procédure interne par l'autorité réglementaire. Dans la plupart des cas, les coûts liés à l'obtention de cette autorisation pourraient ne pas compenser les économies de fonds propres potentielles liées à la nouvelle procédure. Quoiqu'il en soit, la Commission des banques devra considérablement augmenter ses ressources en personnel, qualitativement et quantitativement, afin de parvenir à développer et appliquer le nouvel ensemble, très complet, de réglementation. L'approbation et la surveillance des systèmes de rating internes sont en particulier des tâches très complexes, en regard desquelles le suivi actuel des modèles relatifs aux risques de marché paraît d'une grande simplicité.

1.1.1.3 La révision interne et les relations entre les autorités de surveillance et les auditeurs internes et externes

L'«Accounting Task Force», un groupe de travail du Comité de Bâle, a publié en juillet 2000 le projet d'un document de consultation intitulé «Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors». Ce document aborde l'ensemble des questions essentielles qui ont trait aux principes, à la position et aux tâches de la révision interne, aux relations entre l'autorité de surveillance et les auditeurs internes et externes. D'autres points de discussion tels que l'externalisation (outsourcing) ou la mise en place d'un comité d'audit (audit committee) sont également traités. La procédure de consultation est arrivée à échéance à la fin novembre 2000. La publication du document définitif est prévue pour 2001.

Le document contient 18 principes au total qui peuvent être répartis en différents domaines. Le premier présente une définition de la révision interne qui a été adoptée par le «Institute of Internal Auditors (IIA)». Elle attribue entre autres à la révision interne une fonction de conseil. Le document de consultation confère toutefois à cette fonction une importance secondaire, en regard des tâches fondamentales de la révision interne (examen indépendant et évaluation du système de contrôle interne). Par exemple, sous l'angle de la recherche de l'efficacité, il peut être logique de mettre à contribution la révision interne lors de réorganisations importantes, lors

du démarrage d'activités nouvelles s'avérant importantes ou risquées, lors de l'introduction ou de la refonte du système de contrôle interne. Il est sans doute toujours nécessaire de veiller à ce que la responsabilité du développement et de l'introduction des mesures demeure auprès de la direction de la banque afin que la marge de manœuvre de la révision interne ne soit pas réduite dans les jugements à émettre lors des prochains contrôles.

Une autre partie du document présente les principes de la révision interne. Celui de l'indépendance ressort avant les notions de continuité, de la nécessité de la mise en place d'un règlement de révision contenant la position et la place de la révision interne au sein de l'ensemble de l'organisation, d'impartialité et de compétence professionnelle. La révision interne doit être avant tout indépendante des activités qu'elle vérifie et des procédures de contrôle interne quotidiennes. Elle est placée sous le contrôle direct du président de la direction d'affaires, du conseil d'administration ou du comité d'audit, en fonction de ce que prévoit l'ordre juridique du pays concerné. De plus, la révision interne doit être soumise régulièrement à un examen indépendant.

Lors de la détermination des risques potentiels d'une banque, l'autorité de surveillance peut utiliser les travaux de la révision interne lorsqu'elle est convaincue de sa qualité. La question de savoir dans quelle mesure l'audit interne est habilité ou contraint de donner directement à l'autorité de surveillance une information relative aux événements importants de la banque (procédure portant le terme de «whistleblowing»), sans que la relation de confiance avec la direction de la banque ne soit hypothéquée, est controversée. Le document de consultation explique à cet égard qu'il est fréquemment considéré comme approprié que le règlement de contrôle de la révision interne prévoie suffisamment de possibilités pour rapporter les résultats, les conclusions et les remarques de révision ou toutes autres informations (par exemple à la direction opérationnelle, au conseil d'administration ou au comité d'audit), sans que des personnes extérieures à l'organisation ne soient informées.

La dernière partie du rapport traite l'«externalisation» (outsourcing) de la révision interne. L'externalisation permet à la banque de bénéficier de connaissances techniques particulières qui ne seraient pas forcément disponibles à l'interne. La question la plus controversée est celle de savoir si et jusqu'où la révision interne peut être sous-traitée à des tiers. Le projet souligne le fait que le conseil d'administration et la direction opérationnelle demeurent responsables du bon fonctionnement du système de contrôle interne, même lorsque la révision interne est confiée à un prestataire externe. Les tâches et les devoirs du mandataire ainsi que l'accès aux documents tels que la planification des vérifications et les papiers de travail doivent en outre être dûment réglés dans un contrat écrit.

Compte tenu de la réglementation actuellement en vigueur, ce document n'implique pas pour la Suisse la nécessité d'opérer des ajustements immédiats.

1.1.1.4 Electronic Banking

Le Comité de Bâle a publié au mois de mars 1998 le rapport «Risk Management of Electronic Banking and Electronic Money». Ce rapport analyse les risques spécifiques que peuvent engendrer les services bancaires et la monnaie électroniques et fait des propositions pour la gestion de tels risques. En novembre 1999, le Comité de Bâle a formé un groupe de travail pour traiter du thème des services bancaires électroniques («Electronic Banking Group»). Le nouveau mandat de ce groupe de travail a été étendu à des aspects allant au-delà de la pure gestion des risques. Le groupe de travail doit analyser de manière approfondie les problèmes des prescriptions en matière de surveillance des services électroniques proposés dans les opérations bancaires de détail et, le cas échéant, formuler des propositions de règles de base pour la surveillance des services bancaires électroniques (cf. Rapport de gestion 1999 p. 247).

En octobre 2000, le groupe de travail a publié un rapport intermédiaire sous le titre «Electronic Banking Group Initiatives and White Papers». Il convient de relever préliminairement que les services bancaires électroniques sont encore à leurs débuts et que, dès lors, leur développement technique ne devrait pas être empêché par une réglementation trop contraignante. A ce stade, le but du groupe de travail est de faciliter l'analyse et l'échange d'informations et d'expériences entre les diverses autorités de surveillance. Ces travaux doivent conduire à des principes fondamentaux pour une surveillance appropriée des services bancaires électroniques. Ces principes doivent ne pas nuire aux innovations et à la concurrence et être dans le même temps utiles aux banques et à leurs clients.

Le rapport intermédiaire commente les thèmes approfondis par le groupe de travail. Un point important demeure la gestion des risques liés aux services bancaires électroniques. Le groupe de travail proposera des principes concrets pour la gestion du risque. Les analyses et les recommandations contenues dans le rapport de 1998 seront contrôlées et adaptées en cas de besoin. Un autre point essentiel, de plus en plus actuel et important, est la surveillance des services bancaires transfrontaliers. Le groupe de travail considère que les principes existants du Comité de Bâle pour la surveillance transfrontalière pouvaient également être appliqués à la question des services bancaires électroniques. Le cas échéant, les principes existants seront adaptés ou complétés. Concernant les thèmes de la gestion des risques ou les services bancaires transfrontaliers, le rapport intermédiaire contient des explications détaillées.

Afin de soutenir ses travaux, le groupe de travail entend développer la coopération entre les autorités de surveillance, échanger des programmes de formation pour les autorités de surveillance et recueillir des informations auprès des banques et des fournisseurs de services électroniques. Afin d'établir une législation de surveillance aussi homogène que possible dans le monde électronique, une coordination doit être établie avec les groupes de travail des autres organisations internationales (OICV, Committee on Payments and Settlement Systems [CPSS], International As-

sociation of Insurance Supervisors [IAIS]) travaillant sur ce domaine. Les propositions des principes de bases concernant la surveillance des services bancaires électroniques sont attendues pour le premier semestre de l'année 2001.

1.1.1.5 Surveillance transfrontalière

Le groupe de travail mixte comprenant des représentants du Comité de Bâle et du groupement des autorités de surveillance des places financières offshore (cf. Rapport de gestion 1999 p. 259 s.) a poursuivi ses travaux au cours de l'année 2000. Il a traité de la question de structures bancaires fréquentes où la responsabilité en matière de surveillance prudentielle n'est pas d'emblée évidente, en particulier les «shell branches» et les «international business companies». Cette matière englobe notamment les «booking offices», où une banque détient un établissement qui est incorporé formellement dans un pays mais dont l'ensemble de l'activité est exercée dans un troisième pays. Il faut évoquer ensuite le problème des banques qui sont actives exclusivement hors du pays où elles sont incorporées et surveillées. Enfin, cet ensemble de questions comprend également les «business lines» que l'on rencontre fréquemment au sein des grands groupes bancaires, où la compétence opérationnelle et la responsabilité juridique ne sont pas identiques. Toutes ces questions sont importantes pour la surveillance transfrontalière mais elles n'ont à ce jour pas donné lieu à des recommandations.

Afin de simplifier la collaboration bilatérale dans le domaine de la surveillance bancaire avec des pays qui ne sont pas membres du Comité de Bâle, le groupe de travail a entrepris d'établir un contenu type pour un échange de lettres bilatérales entre deux autorités de surveillance, qui pourra à l'avenir être proposé de manière systématique à ces pays.

A la fin de l'année, le groupe de travail a par ailleurs soumis au Comité de Bâle un projet de règles de diligence strictes en matière d'identification des clients et de surveillance des relations contractuelles, qui a été mis en consultation (cf. ch. 1.1.1.7).

1.1.1.6 International Accounting Standards

L'International Accounting Standard (IAS) 39 «Financial Instruments: Recognition and Measurement» est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Cette nouvelle norme s'applique à tous les comptes annuels établis selon les IAS pour lesquels l'exercice annuel débute le 1^{er} janvier 2001 ou plus tard. Avant l'IAS 39, jamais une norme n'avait suscité des discussions aussi intenses dans le monde bancaire. Sa mise en application implique notamment des coûts considérables pour les banques.

En 2000, l'Accounting Task Force s'est occupée de manière intensive de l'introduction de l'IAS 39 et de son effet sur l'établissement des comptes des banques. Un

groupe de travail commun, IAS 39 Implementation Guidance Committee, comprenant des représentants de l'International Accounting Standards Committee (IASC) et des banques a été constitué afin de traiter les problèmes rencontrés par les banques lors de l'introduction de l'IAS 39. D'importants thèmes de discussion ont en particulier concerné l'étendue de l'évaluation des instruments financiers selon le principe de la Fair Value (montant auquel une valeur patrimoniale pourrait être librement négociée, ou une obligation être remplie, à de justes conditions entre partenaires compétents) ainsi que l'enregistrement des opérations de couverture («Hedge-accounting»).

1.1.1.7 Règles de diligence relatives à l'identification des clients et à la surveillance continue des relations contractuelles

A l'occasion d'un sondage effectué en 1999, le Comité de Bâle avait constaté qu'un certain nombre de pays ne disposent d'aucune ou alors seulement d'insuffisantes dispositions relatives à l'identification des clients. Le groupe de travail mixte comprenant des représentants du Comité de Bâle et du groupement des autorités de surveillance des places financières offshore (cf. ch. 1.1.1.5) a par conséquent été chargé de rédiger un document contenant toutes les dispositions identifiées comme faisant partie du standard minimum dans ce domaine. L'adoption de ces standards pourrait alors être recommandée à tous les pays.

Les éléments essentiels de ces dispositions surnommées «KYC» («know your customer») peuvent se résumer comme suit:

- la nécessité, pour chaque banque, d'introduire des règles claires relatives à l'acceptation de clients;
- des dispositions générales concernant l'identification des cocontractants et des ayants droit économiques;
- des dispositions particulières relatives à l'ouverture de relations contractuelles avec des trusts ou menées sur base fiduciaire; des dispositions sur les comptes de clients qui sont introduits par des intermédiaires, en particulier des avocats; des règles sur l'établissement de relations d'affaires avec des personnalités politiquement exposées («potentats»); ainsi que des dispositions sur les conditions auxquelles un compte peut être ouvert sans contact personnel direct avec le client;
- différentes dispositions relatives à la surveillance continue des relations d'affaires identifiées comme étant à risque;
- le rôle des autorités de surveillance bancaire dans le domaine des dispositions relatives à l'identification ainsi que l'application des ces règles dans les relations transfrontalières.

Le groupe de travail a soumis un projet au Comité de Bâle vers la fin de l'année, projet qui a été envoyé en consultation. Les autorités de surveillance du monde entier sont invitées à émettre des commentaires relatifs à ces standards minimaux. Il est prévu d'adopter des recommandations définitives dans le courant de l'année 2001. Au plan suisse, il s'agira d'examiner à l'occasion de la procédure de consultation dans quelle mesure ces nouvelles exigences internationales influencent les dispositions applicables et suscitent un besoin d'adaptation.

1.1.2 International Conference of Banking Supervisors 2000 en Suisse

La onzième conférence internationale des autorités de surveillance bancaire (International Conference of Banking Supervisors ICBS) a eu lieu les 20 et 21 septembre 2000 à Bâle, à l'invitation de la Commission des banques, de la Banque nationale et de la Banque des règlements internationaux (BRI). Des représentants de 160 autorités de surveillance bancaire provenant de plus de 125 pays ainsi que des délégués de différentes organisations internationales y ont participé. L'événement était organisé conjointement par les deux autorités suisses et la BRI.

Ces conférences internationales, organisées à un rythme bisannuel depuis 1979, permettent de promouvoir la coopération entre les autorités nationales de surveillance bancaire. Elles ouvrent également aux dirigeants de ces autorités d'un grand nombre de pays la possibilité d'échanger leurs vues sur différents thèmes d'intérêt commun. Les deux thèmes principaux de la conférence de cette année portaient sur la révision de l'Accord de Bâle sur les fonds propres (cf. ch. 1.1.1.2) ainsi que sur le secteur financier au 21^e siècle et ses implications pour la surveillance bancaire. Ces thèmes ont été discutés au sein de divers groupes de travail. Ils ont également fait l'objet de tables rondes réunissant des participants de grande renommée et compétence.

Le thème du secteur financier au 21^e siècle a permis des discussions sur des sujets aussi variés que la surveillance des conglomérats financiers, le traitement prudentiel des banques insolubles, la simplification de la réglementation et de la surveillance, les opérations de banque électronique et les transactions électroniques sur titres, la concentration dans le secteur bancaire ainsi que l'idée d'une instance de réglementation supranationale pour les grands groupes bancaires actifs au plan international. Il était en effet important d'examiner l'impact de la mondialisation croissante et de la libéralisation des systèmes financiers, ainsi que du développement des technologies informatiques sur le monde bancaire et d'en évaluer les défis pour la surveillance prudentielle.

En sus de ces thèmes, les participants ont également assisté à une discussion sur le rôle des banques dans le développement des marchés émergents. Une autre table ronde a débattu de l'application pratique des principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace. Enfin, cette conférence a été l'occasion pour le Président de

la Commission des banques d'évoquer le problème de l'utilisation des systèmes financiers dans le cadre de la corruption de hauts responsables politiques et d'apporter quelques pistes de réflexion en vue de la recherche d'une solution globale à ce problème au plan mondial.

1.1.3 **Contacts avec les autorités de surveillance étrangères**

La pratique actuelle ayant été reconduite en 2000, des discussions bilatérales avec des autorités de surveillance bancaire et boursière étrangères ont également eu lieu, en particulier avec celles des Pays-Bas, de France, de Grande-Bretagne, des Etats-Unis d'Amérique, des Bahamas et de Guernesey. Des questions relatives à la régulation et des cas concrets relevant de la surveillance transfrontalière ont été abordés. Des contacts étroits ont en outre été maintenus avec les autorités étrangères dans le domaine de l'entraide administrative (cf. ch. I/4) et dans celui de l'autorisation et du suivi des modèles de calcul des exigences de fonds propres relatives aux risques de marché (cf. ch. II/3.3.1).

Enfin, différents contacts ont aussi eu lieu avec des autorités de surveillance étrangères dans le cadre de la surveillance des deux grands groupes bancaires et financiers UBS et Crédit Suisse Group (cf. ch. II/3.7.3).

1.2 **Bourses et commerce des valeurs mobilières**

1.2.1 **Conférence annuelle de l'OICV**

La 25^{ème} conférence annuelle de l'OICV (Organisation internationale des commissions de valeurs, en anglais : IOSCO, International Organisation of Securities Commissions), qui est l'organisation internationale des autorités de surveillance du commerce des valeurs mobilières, s'est déroulée du 14 au 19 mai 2000 à Sydney. Plus de 500 participants provenant de 90 pays se sont réunis à cette occasion sous l'égide de l'autorité de surveillance des valeurs mobilières australienne. L'organisation, dont les membres proviennent du monde entier, a admis six nouveaux membres, portant leur nombre total à 165.

La conférence était placée sous la devise «Global Markets – Global Regulation» et a traité au cours des rencontres-cadres, en particulier lors des différents panels de conférences, des thèmes tels que les défis soulevés par l'évolution rapide des marchés et de leurs structures, les alliances de marchés, la Nouvelle Economie et le développement technologique. Une attention toute particulière a été portée sur la question de savoir ce qui doit être réglementé et surveillé et, le cas échéant, de quelle manière compte tenu de l'évolution fulgurante.

La Commission des banques en tant que membre de l'OICV et de son Comité tech-

nique (CT) ainsi que la SWX Swiss Exchange en tant que membre du Comité consultatif des SRO ont pris part à la conférence annuelle à titre de représentants suisses. Un aperçu des principaux travaux adoptés lors de la conférence annuelle de l'OICV et de ceux encore en cours se trouve sous les ch. 1.2.2 et 1.2.3.

Au cours de sa conférence annuelle, l'organisation a adopté diverses résolutions et publié plusieurs rapports qui concernent notamment les domaines suivants:

- Dans une résolution du Comité des présidents, l'OICV recommande à ses membres d'admettre en principe l'application des 30 «Core Standards» aux émissions et cotations transfrontalières. L'OICV a, dans son but de faciliter les émissions et les cotations transfrontalières des sociétés multinationales, ainsi provisoirement achevé son analyse des «IASC Core Standards» qui sont les normes de comptabilité internationales de l'«International Accounting Standards Committee» (IASC). L'OICV a ainsi atteint un important but partiel. L'organisation a toutefois encouragé l'IASC à poursuivre le développement des «Accounting Standards» en exprimant le souhait de pouvoir continuer à coopérer d'une manière constructive avec l'IASC.
- En publiant le «Bulletin on Investor Protection in the New Economy», le CT attire l'attention sur les nouveaux risques, leur publicité et le système des responsabilités liés à la «New Economy» (cf. ch. 1.2.2).
- Les deux rapports que le CT a publiés dans le domaine des fonds de placement (Collective Investment Schemes; CIS) concernent, d'une part, les obligations de conduite qui s'appliquent aux directions des fonds («Summary of Responses to the Questionnaire on Principles and Best Practice Standards on Infrastructure for Decision Making for CIS Operators») et, d'autre part, les conflits d'intérêts («Conflicts of Interests of CIS Operators»). Ces rapports sont présentés plus en détail sous ch. 1.2.3.3.
- Les risques de crédit sont traditionnellement avant tout un sujet de préoccupation des banques et des analystes de rating. Par le biais de son rapport concernant la gestion des risques de crédit par les négociants en valeurs mobilières et les recommandations y relatives («The Management of Credit Risks by Securities Firms and Recommendations to Firms and Regulators»), le CT tient compte du fait que les risques de crédit peuvent également découler des transactions dans le domaine des dérivés. Ces risques sont devenus beaucoup plus importants aussi pour les négociants. Le rapport démontre les origines des risques de crédit et définit les conséquences qui en découlent sur le plan réglementaire.
- Le CT a entre-temps adopté le «Report on Market Manipulation» (cf. Rapport de gestion 1999 p. 266 s.) qui avait été préparé par le groupe de travail n° 4. Ce rapport décrit les différentes facettes des manipulations de marché existant dans les pays

membres de l'OICV et préconise des mesures pouvant servir à déceler, analyser et réprimer ces pratiques. Le rapport invite les autorités de surveillance à prévoir les ressources nécessaires à cette fin et à promouvoir l'échange d'informations avec les autorités étrangères.

1.2.2 Aperçu des principaux travaux de l'OICV

Le principal projet poursuivi par l'OICV consiste à faire appliquer les buts et principes relatifs à la surveillance du marché des valeurs mobilières (Objectives and Principles of Securities Regulation) tels qu'ils ont été adoptés au cours de la conférence annuelle de 1998 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 262 s.). Dans le but d'obtenir un caractère si possible obligatoire et une transposition efficace dans les divers pays, l'OICV veut accompagner et assurer l'application de ces principes. Dans ce but, le Comité technique a mis sur pied un «Implementation Committee» correspondant. Le mandat contient un «self assessment» de tous les membres de l'OICV concernant la mise en œuvre des principes. Le projet «self assessment» a pour but un contrôle rapide de la situation actuelle dans les pays individuels, soit une évaluation autonome en tenant compte de l'ensemble des principes et, parallèlement, un contrôle plus détaillé des sections individuelles des principes.

L'OICV est en train de poursuivre d'autres projets importants, parmi lesquels il convient de citer les travaux suivants:

- L'évolution fulgurante d'internet s'est poursuivie depuis que le rapport de l'OICV «Securities Activity on the Internet» a été publié en 1998. Depuis lors, l'importance d'internet n'a cessé de croître, ce qui se traduit entre autres par le nombre croissant de ses utilisateurs. Sur la base des recommandations contenues dans le rapport susmentionné (le site internet de l'OICV se trouve sous: www.iosco.org) la Internet Task Force de l'OICV est en train de développer des directives permettant la réglementation et la surveillance du commerce des valeurs mobilières sur internet. Les sujets abordés dans ce contexte sont les nouveaux développements sur internet, la protection des investisseurs, le contenu des pages internet, la publicité, l'échange d'information, les implications juridiques ainsi que diverses questions liées à la surveillance et au enforcement. La Task Force coordonne ses activités avec celles développées par d'autres organisations qui sont également très actives dans le domaine de l'internet ou dans le «domaine-e» d'une manière générale, telles que le Comité de Bâle (cf. ch. 1.1.1.4).
- Le bulletin «On Investor Protection in the New Economy» a été publié au cours de la conférence annuelle 2000. Ce bulletin tient compte des développements technologiques qui, d'une part, offrent de nouvelles opportunités aux investisseurs et qui, d'autre part, modifient massivement les structures classiques des marchés des valeurs mobilières. Il est plus que jamais important d'identifier les risques de marché et les

risques liés aux investissements, de démontrer aux investisseurs ces risques et de souligner la responsabilité qui incombe dans ce contexte aux intermédiaires professionnels. Le «bulletin» analyse ainsi quatre domaines différents: 1) les processus des «Initial Public Offerings»; 2) l'évaluation des entreprises de technologie ainsi que l'établissement de leurs comptes et la publication d'informations dans le domaine financier; 3) les implications que les stratégies de négociation à court terme ont sur les risques et les attentes des investisseurs et 4) le maintien de la confiance des investisseurs. Ces thèmes ne sont pas nouveaux en soi, mais ils sont particulièrement importants dans le cadre de la «New Economy», étant donné que de nombreux investisseurs inexpérimentés y effectuent leurs premiers placements.

- La modification du statut juridique et la privatisation des bourses: aussi bien le statut juridique que l'orientation économique de nombreuses bourses subissent des modifications. Un nombre croissant de bourses abandonnent leur statut d'entreprise à but non lucratif pour devenir des sociétés anonymes à but lucratif. Il s'agit d'une évolution connue sous le terme de «demutualization». L'OICV a invité certains de ses membres à s'informer mutuellement de leurs expériences en la matière et a lancé une discussion relative aux questions essentielles qui se posent dans ce domaine. Il s'agit en particulier 1) des conflits d'intérêts potentiels pour les bourses chargées d'un mandat de réglementation et devant assumer des tâches de surveillance, 2) de la nécessité de règles spécifiques et de principes en matière d'entreprises («corporate governance») concernant la structure de l'actionnariat, compte tenu de la nécessité de protéger l'intérêt public et 3) de la question de savoir si les bourses à but lucratif sont disposées à effectuer les investissements nécessaires dans le cadre de leurs tâches dans le domaine de la réglementation.
- Les organismes de compensation et de règlement: un groupe de travail commun de l'OICV et de la BRI analyse des questions qui ont trait à la compensation et au règlement transfrontaliers. Le but poursuivi consiste à élaborer des recommandations contenant des standards applicables aux systèmes chargés de la compensation et du règlement dans le cadre du commerce national et international des valeurs mobilières. Au cours de l'automne 2000, ce groupe de travail a soumis un rapport intermédiaire au Comité technique (cf. ch. 1.2.3.1). Ce rapport intermédiaire esquisse 18 recommandations, qui concernent entre autres les bases juridiques, les confirmations des transactions, les cycles de compensation et de règlement, les contreparties centralisées, le securities lending, la livraison contre paiement, la protection du client, la communication, la transparence ainsi que la surveillance et la réglementation. Ces recommandations sont fondées sur une analyse approfondie des systèmes de compensation et de règlement, de leurs possibilités intrinsèques et de leurs risques. Les systèmes de compensation et de règlement électroniques entièrement intégrés sont à l'heure actuelle les noyaux de toute place boursière performante. Il en découle que la surveillance des bourses doit également assurer la surveillance des systèmes de compensation et de règlement.

1.2.3 Groupes de travail du Technical Committee

1.2.3.1 Groupe de travail n° 2: Marchés secondaires

Au cours de l'année sous revue, le groupe de travail n° 2 s'est en tout réuni quatre fois. Il a traité les thèmes principaux suivants:

Systèmes de négociation électroniques: A la suite d'un important recensement effectué auprès des pays membres du groupe de travail n° 2, qui avait pour objet le commerce transfrontalier de dérivés par le biais de systèmes de négociation électroniques (Screen Based Trading Systems), le groupe de travail a soumis au Technical Committee un rapport pour adoption en automne 2000. Ce rapport confirme la validité des dix principes relatifs à la surveillance des systèmes de négociation électroniques pour produits dérivés («Principles for the Oversight of Screen Based Trading Systems for Derivative Products») qui ont été adoptés en novembre 1990 («The 1990 Principles»). Le rapport propose en outre quatre principes supplémentaires concernant la surveillance de systèmes de négociation électroniques pour produits dérivés qui permettent un accès transfrontalier direct (remote access). En résumé, ces quatre avenants contiennent les principes suivants:

- Les autorités qui surveillent soit des systèmes de négociation transfrontaliers pour produits dérivés, soit les membres de ces systèmes sont tenues de conclure des accords entre elles afin de garantir la coopération et la coordination en matière de surveillance.
- Ces accords doivent notamment prévoir un système efficace d'échange d'informations.
- Les bases juridiques applicables à chacune des autorités concernées ainsi que les fondements qui ont été convenus en matière de coopération et de coordination doivent être publiés.
- En définissant des exigences propres en matière de surveillance, chaque pays doit prendre en considération si (et, le cas échéant, dans quelle mesure) le pays d'origine applique les «IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation» (de septembre 1998) et les «1990 Principles» (y compris les compléments susmentionnés).

Systèmes de compensation et de règlement de valeurs mobilières: sous ce titre, un groupe de travail commun de l'OICV et de la BRI traite des questions relatives à la compensation et au règlement transfrontaliers. Ce groupe de travail a soumis au Technical Committee un rapport intermédiaire en automne 2000 (cf. ch. 1.2.2).

Transparence et fragmentation des marchés: le Technical Committee a chargé le groupe de travail n° 2 d'analyser l'impact que la fragmentation des marchés a sur

l'information dont disposent les participants au marché et les investisseurs ainsi que l'influence de ce phénomène sur la formation des cours. Un recensement a été effectué à cette fin parmi les membres du groupe de travail n° 2 en automne 2000.

1.2.3.2 Groupe de travail n° 4: Collaboration internationale

Ce groupe de travail, chargé des questions de coopération internationale et des questions d'exécution dans le cadre de la surveillance des marchés financiers, s'est réuni à trois reprises au cours de l'an 2000. Le groupe a tout d'abord finalisé un rapport à l'intention du Comité technique relatif à la manipulation des marchés. Basé sur les expériences des membres du groupe, le rapport fait un inventaire des cas de manipulations constatés dans les diverses juridictions et identifie les mesures utiles à la prévention, à la détection et à la poursuite de telles activités. Le rapport recommande la mise en place de moyens effectifs, y compris les bases légales adéquates, et d'autorités ayant des compétences tant pour ce qui concerne la surveillance et les investigations qu'en matière de coopération avec d'autres autorités compétentes dans toutes les phases de la procédure, aussi bien sur le plan interne qu'au niveau international. Le groupe s'est en outre penché sur un nouveau mandat relatif aux enquêtes jointes ou parallèles des autorités de surveillance des marchés. Il est envisagé d'établir une sorte de guide pratique visant à recenser tous les points à considérer lors d'une enquête ayant des répercussions au niveau international. C'est enfin dans le cadre de ce groupe, sous l'égide de l'OICV, qu'a été organisée une journée de surf sur internet, le 28 mars 2000, visant à favoriser l'identification et la poursuite des cas de fraude transnationale. Plus de 200 personnes appartenant à 21 autorités ont visité environ 10 000 sites. En sa qualité d'autorité de surveillance des banques, des négociants et des bourses, la Commission des banques a participé à cette journée. Dans la mesure où les services offerts aux investisseurs domiciliés en Suisse par des sociétés agissant depuis l'étranger ne sont pas soumis à la législation suisse, l'examen de la Commission des banques n'a porté que sur des sites appartenant à des sociétés incorporées en Suisse. Parmi les nombreux sites visités, une douzaine avaient un contenu problématique sous l'angle de la législation boursière. Des examens plus approfondis n'ont pas révélé des activités non autorisées ou illégales, mais la Commission a fait apporter des changements à certains sites qui portaient à confusion.

1.2.3.3 Groupe de travail n° 5: Fonds de placement

Le groupe de travail n° 5 en charge des fonds de placement s'est réuni trois fois en tout durant l'année sous revue. Il a achevé le rapport sur les principes et règles de conduite pour la prise de décisions de placement («Best Practice Standards») par des directions de fonds («Collective Investment Schemes Operators», cf. Rapport de gestion 1999 p. 267), de même que celui sur les conflits d'intérêts de directions («Conflicts of Interests of CIS Operators»). Le but de ce dernier rapport était une analyse des diverses sortes de conflits d'intérêts possibles, une comparaison des instruments

juridiques des pays membres ainsi que la recherche de solutions pour garantir la protection des investisseurs lors du traitement de ces conflits. Tous les pays membres connaissent, sous des formes diverses, le devoir primordial des directions de fonds de veiller exclusivement aux intérêts des investisseurs (cf. art. 12 al. 1 LFP). La concrétisation de ce devoir a lieu dans de nombreux Etats membres entre autres aussi par l'application de règles de conduite («Codes of Conduct»). A cet égard, on peut constater que les «Règles de conduite pour l'industrie suisse des fonds» de la Swiss Funds Association SFA du 30 août 2000 correspondent aux standards internationaux. Le groupe de travail no 5 a aussi achevé le rapport sur la délégation d'activités («Delegation of functions»). L'admissibilité de la délégation d'activités varie considérablement d'un Etat membre à l'autre. Ce qui est commun à tous les Etats membres est que la direction ne peut pas se transformer en un simple manteau («Empty box»). Enfin, le traitement du mandat sur la formation de l'investisseur («Investor education») a été poursuivi.

1.2.4 Futures and Options Markets Regulators' Meeting

Le traditionnel «Futures and Options Markets Regulators' Meeting» annuel des autorités de surveillance responsables de la surveillance des bourses de produits dérivés a eu lieu dans le cadre de l'International Bürgenstock Meeting de la SFOA (Swiss Futures and Options Association) le 7 septembre 2000 au Bürgenstock (cf. Rapports de gestion 1997 p. 316, 1998 p. 226 et 1999 p. 267). Les développements législatifs internationaux et nationaux étaient au centre des discussions, mais c'est principalement les travaux et l'état de la législation aux USA, Canada, à Hong Kong et en Chine ainsi qu'en Grande-Bretagne qui ont été traités.

La question de la concentration de bourses en Europe et la signification future des organisations analogues à des bourses, en particulier des Electronic Communication Networks (ECN), constituaient à côté du clearing et settlement pour les bourses de produits dérivés et du rôle des Hedge Funds d'autres thèmes importants de ce congrès.

La conférence de plusieurs jours de la SFOA s'est de son côté déroulée avec des représentants de l'industrie des produits dérivés. Un grand nombre de thèmes ont été traités, mais les thèmes principaux concernaient les défis des développements électroniques (E-Trading) et les ECN ainsi que les développements futurs des bourses de produits dérivés.

1.3 Fonds de placement

1.3.1 Groupe de travail n° 5 de l'OICV

Cf. ch. 1.2.3.3.

1.3.2 **Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds**

L'échange annuel d'informations et d'expériences des autorités de surveillance sur les fonds de placement a été organisé en 2000 par la Nederlandsche Bank à Amsterdam. En plus des autorités de surveillance des USA et de la plupart des Etats de l'UE, le Brésil, Guernesey, Hong Kong, l'Isle of Man, le Japon, Jersey, le Canada, le Mexique, la Norvège et la Suisse ainsi qu'un représentant de l'Union européenne y ont pris part.

La rencontre des autorités de surveillance a permis un large échange de vues sur les tendances actuelles dans le marché des fonds et sa surveillance. Les discussions ont porté notamment sur le développement de la législation en matière de fonds de placement et de la pratique de surveillance dans les pays représentés et dans l'Union européenne, le traitement réglementaire des conflits d'intérêts, l'autorégulation par des «codes of conduct», les problèmes d'évaluation, la réglementation des «highly leveraged funds» («hedge funds») ainsi que les devoirs en matière d'établissement des comptes et d'annonce vis-à-vis des investisseurs et des autorités. Des questions liées à la distribution et à l'imposition des fonds ont aussi été discutées de manière intensive.

1.3.3 **Coopération avec la France**

La Commission française des opérations de bourse (COB) et la Commission des banques ont signé début 2000 une convention devant faciliter la commercialisation transfrontalière des fonds de placement conformes à la directive européenne 85/611/CEE.

Cette convention règle les modalités de la procédure d'octroi de l'autorisation pour la commercialisation transfrontalière de parts de fonds de placement par les deux autorités de surveillance. Les deux pays appliquent une procédure standard pour le traitement des requêtes en autorisation de fonds français et suisses qui remplissent les conditions de la directive européenne précitée et qui sont destinés à être commercialisés dans l'autre pays. La convention repose sur le principe de la réciprocité et vise à faciliter la commercialisation transfrontalière de parts de placement.

1.4 **Joint Forum**

Le «Joint Forum» est une assemblée composée à parts égales de représentants des institutions de surveillance de banques, de négociants en valeurs mobilières et d'assurances, dans laquelle la Commission des banques représente la Suisse. Son mandat porte sur tous les aspects de la surveillance des conglomérats financiers. Le «Joint Forum» examine en outre au niveau des «experts techniques» différentes questions particulières intéressant les trois domaines de surveillance. Au cours de l'année 2000, le «Joint Forum» s'est réuni à trois reprises.

Trois groupes de travail traitent actuellement des thèmes spécifiques suivants: le premier procède à la comparaison des principes fondamentaux de la surveillance dans les trois secteurs financiers dans le but de définir plus clairement les ressemblances et les divergences et d'expliquer ces dernières. Un second groupe traite des thèmes de la «corporate governance» (gestion et contrôle d'entreprise) ainsi que de la transparence. C'est un représentant de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) qui siège dans ce groupe. Un troisième groupe examine l'évaluation des risques et la définition du capital nécessaire dans un conglomérat financier. Sous l'angle de la distorsion de concurrence, les traitements divergents de ces questions par les diverses autorités de surveillance soulèvent bien entendu des questions particulièrement délicates.

En matière de surveillance d'un conglomérat financier dont l'activité principale se situe dans le secteur de l'assurance, l'Office fédéral des assurances privées et la Commission des banques font sans aucun doute œuvre de pionnier au plan international. Le «Joint Forum» suit ainsi avec intérêt les efforts prometteurs déployés par ces autorités depuis deux ans en relation avec la surveillance du Zurich Financial Services Group (cf. ch. VI/2).

1.5 Financial Stability Forum

Créé en février 1999 par les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques centrales des pays du G-7, le Forum de Stabilité Financière (Financial Stability Forum; FSF) est destiné à promouvoir la stabilité financière en augmentant en particulier la coopération internationale dans le domaine de la surveillance des marchés et des établissements financiers. Afin d'identifier les dangers pour la stabilité financière et de recommander des mesures appropriées, le FSF a créé trois groupes de travail dans les domaines spécifiques des (a) instruments financiers ayant un effet de levier important «highly leveraged institutions», des (b) flux de capitaux et des (c) centres financiers offshore.

Bien que la Suisse ne soit pas membre du Forum, la Commission des banques a été invitée à participer aux travaux relatifs aux centres financiers offshore. Sous la présidence canadienne du Surintendant des institutions financières, le groupe de travail sur les centres offshore avait pour but d'évaluer l'importance des places financières offshore pour la stabilité financière. Il a remis son rapport au FSF en mars 2000. Celui-ci identifie des standards internationaux pertinents en matière de surveillance prudentielle, d'intégrité des marchés et de coopération internationale et recommande la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures afin qu'ils soient observés, en particulier la soumission des centres offshore à des évaluations (cf. ch. I/5.1).

Le groupe de travail relatif aux institutions à effets de levier important («Highly leveraged institutions », HLI) avait pour mission d'examiner le risque systémique créé

par l'utilisation de ces instruments, à la suite des développements entourant le fonds LTCM («Long Term Capital Management») qui n'avait pu être sauvé en automne 1998 que grâce à une intervention concertée de différentes banques sous la direction de la Federal Reserve Bank de New York (cf. Rapports de gestion 1999 p. 255 s. et 1998 p. 140 s.). Le groupe a remis son rapport au FSF au printemps 2000 et recommande un paquet de mesures à même de mieux maîtriser les risques liés aux activités de ces institutions (en particulier les hedge funds). Les mesures incluent le renforcement de la gestion des risques, tant chez les HLI qu'auprès de leurs contreparties, une surveillance plus étroite des fournisseurs de crédit aux HLI, plus de transparence dans la publication des comptes des HLI et des contreparties ainsi que des directives fixant des pratiques adéquates dans les opérations sur devises. Le groupe a également examiné l'opportunité d'une surveillance directe des HLI qui ne sont actuellement pas réglementées. Il n'en a pas recommandé la réglementation à ce stade tout en soulignant que la question devrait être reconsidérée si la mise en œuvre des mesures préconisées ne devait pas conduire aux résultats attendus.

1.6 GATS/OMC

Après la déception de Seattle de décembre 1999 (cf. Rapport de gestion 1999 p. 270 s.), le Conseil du commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce a, lors de sa séance extraordinaire du 25 février 2000, ouvert une nouvelle ronde de négociation dans le domaine des services. Les travaux préparatoires thématiques des négociations sont effectués dans le cadre du Comité sur les services financiers. Les négociations portent sur la ratification, par les membres individuels, des obligations spécifiques contenues dans le cinquième protocole de l'Accord général sur le commerce des services (GATS), la question de la définition du contenu et de l'étendue des règles de surveillance prudentielle ainsi que la consultation avec d'autres organisations internationales actives dans ce domaine (par ex. l'OICV et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). Les négociations se poursuivent.

1.7 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a poursuivi ses travaux d'identification des juridictions dont le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux présente de graves défaillances. Sur la base de 25 critères adoptés au début de l'année 2000, il a ensuite publié au mois de juin une liste de 15 pays considérés comme non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (cf. ch. I/5.2).

Le GAFI a également décidé de mettre en route un processus de révision de ses 40 recommandations. Les directions que prendra cette révision n'ont pas encore été déterminées. Celle-ci devrait en particulier se pencher sur des questions telles que l'obligation d'identification et les développements technologiques (e-banking), la

couverture des professions juridiques et comptables, les sociétés écran et l'étendue de l'obligation de déclarer les soupçons. Dans la mesure où la plupart des pays représentés au GAFI estiment que les questions liées à l'identification et aux nouvelles technologies sont prioritaires, la Commission des banques sera amenée à participer de manière intensive aux travaux de ce Forum qui concernent très directement la réglementation applicable aux intermédiaires financiers dont elle est chargée de la surveillance.

2. Entraide administrative internationale

2.1 Echange de lettres avec des autorités étrangères de surveillance

La fourniture d'informations à une autorité de surveillance de bourse étrangère est soumise à trois principes de base selon lesquels cette autorité doit être tenue au secret professionnel, ne peut utiliser les informations que dans un but de surveillance des bourses et du commerce des valeurs mobilières et ne peut les retransmettre qu'avec l'accord préalable de la Commission des banques. En ce qui concerne la majorité des autorités étrangères avec lesquelles elle est amenée à coopérer, la Commission des banques a obtenu de l'autorité étrangère une déclaration générale décrivant ses domaines d'activités et de compétence, qui atteste en outre que l'autorité est juridiquement habilitée à respecter les conditions du droit suisse et qu'elle en a la volonté. Dans les cas où les requêtes sont plus rares, la Commission des banques requiert de l'autorité étrangère une simple attestation «ad hoc» qu'elle respectera les conditions mises à l'entraide. La Commission des banques est naturellement prête à fournir elle aussi une déclaration si l'autorité étrangère le demande, ce qui n'est pas toujours le cas.

Tout comme les années précédentes (cf. Rapports de gestion 1997 p. 315 et 321 et 1998 p. 230), des autorités étrangères de surveillance ont confirmé à la Commission des banques qu'elles étaient en mesure de respecter les conditions auxquelles la loi sur les bourses soumet l'entraide administrative. A la fin de l'année 2000, des confirmations générales avaient été obtenues des autorités suivantes:

Allemagne	BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
Australie	ASIC	Australian Securities & Investments Commission
Belgique	EASDAQ	European Association of Securities Dealers Automated Quotation
	SBVMB	Société de la bourse de valeurs mobilières de Bruxelles
Espagne	CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
Etats-Unis	CFTC	U.S. Commodity Futures and Trading Commission
	SEC	Securities and Exchange Commission
France	COB	Commission des Opérations de Bourse

Grande-Bretagne	DTI	Department of Trade and Industry
Hong Kong	SFC	Securities and Futures Commission
Italie	CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
Pays-Bas	STE	Stichting Toezicht Effectenverkeer
Portugal	CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
Suède	Finans- inspektionen	Swedish Financial Supervisory Authority

La Commission des banques a également été en mesure de fournir des informations aux autorités ci-dessous sur la base de déclarations ad hoc obtenues dans le cadre de demandes spécifiques:

Croatie	SEC CRO	Securities and Exchange Commission
Norvège	Kredittilsynet	The Banking, Insurance and Securities Commission of Norway
Ontario/Canada	OSC	Ontario Securities Commission

Plusieurs décisions de la Commission des banques accordant l'entraide administrative aux autorités étrangères sur la base des déclarations précitées ont fait l'objet de recours au Tribunal fédéral. Dans deux cas (SEC et CONSOB), le Tribunal fédéral a refusé l'entraide et enjoint la Commission des banques d'obtenir auparavant des clarifications des autorités étrangères (cf. ch. I/4).

2.2 Pratique de l'entraide administrative

Dans sa politique d'entraide, la Commission des banques cherche à donner suite aux demandes qui lui sont adressées lorsque les conditions légales sont remplies, tout en sauvegardant les droits de procédure des clients. Dans sa jurisprudence rendue au cours de l'année 2000, le Tribunal fédéral a confirmé que cinq nouvelles autorités étaient en principe susceptibles d'obtenir des informations par le biais de l'entraide administrative et clarifié un certain nombre de questions ouvertes concernant notamment la condition de la double incrimination et la protection des données (cf. ch. I/4 et Rapports de gestion 1998 p. 228 ss et 1999 p. 172 ss).

VIII. Relations avec les autorités et les associations

1. Autorités

1.1 Autorités de la Confédération

1.1.1 Commissions de gestion

Des représentants de la Commission des banques ont eu l'occasion, comme les années précédentes (cf. Rapport de gestion 1999 p. 273 s.), ce dont il faut se réjouir, d'expliquer leur activité aux Sections économiques des Commissions de gestion (CG) du Conseil national et du Conseil des Etats et de répondre à des questions concernant des problèmes actuels en matière de surveillance. En plus des thèmes importants traités dans le rapport de gestion 1999 et lors de la conférence de presse annuelle de la Commission des banques, les sujets suivants ont en particulier été abordés:

- l'entraide administrative internationale selon la loi sur les bourses
- la collaboration de la Commission des banques avec les autorités de poursuites pénales nationales et les compétences des diverses autorités de surveillance fédérales
- la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier, le traitement des fonds de potentats et les effets de la révision du droit pénal contre la corruption
- le développement de la bancassurance et la surveillance des conglomérats financiers dominés par des banques ou des assurances
- les chances et les risques du E-Banking et du E-Trading
- l'examen des systèmes de bonus des banques suisses
- la recherche d'avoirs en déshérence par la Commission Volcker et le projet d'une loi fédérale sur les avoirs en déshérence
- la situation du secteur bancaire suisse et l'assainissement de la Banque cantonale de Genève
- la place financière suisse dans le contexte international et l'importance du secret bancaire
- le rôle des organes de révision externes dans le système de surveillance suisse
- la répartition des tâches entre la Commission des banques et la Commission de la concurrence lors de concentrations d'entreprises dans le secteur bancaire
- la mise en œuvre d'observateurs et de liquidateurs auprès d'intermédiaires financiers non autorisés
- la durée des procédures d'autorisation, notamment dans le domaine des fonds de placement
- le renforcement de l'autonomie de la Commission des banques et de ses ressources en personnel ainsi qu'un aperçu du rapport du groupe d'experts sur la surveillance du marché financier.

1.1.2 Office fédéral des assurances privées (OFAP)

La direction de la Commission des banques et la direction de l'Office fédéral des as-

surances privées se sont rencontrées lors de séances semestrielles devenues traditionnelles. La priorité dans la coopération a toutefois été accordée à la longue et difficile élaboration d'un concept de surveillance du Zurich Financial Services Group. L'accord de principe conclu par les trois parties devrait être formalisé par une décision de l'OFAP attendue pour le premier trimestre de l'an 2001.

1.2 Banque nationale suisse

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

- de l'évolution du système bancaire sur la base des informations préalables et des banques à problèmes
- des répercussions du nouveau concept de politique monétaire
- des conséquences des systèmes de bonus dans le secteur bancaire
- de la surveillance envisagée des systèmes de paiement importants sous l'angle systémique dans le cadre de la révision totale de la Loi sur la Banque nationale
- des rapports finals des commissions d'experts «Surveillance des marchés financiers» (cf. ch. VI/1) et «Insolvabilité des banques et protection des créanciers» (cf. ch. II/1.1.2)
- de la révision de l'Accord sur les fonds propres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (cf. ch. VII/1.1.1.2)
- de l'organisation de l'International Conference of Banking Supervisors 2000 en Suisse (cf. ch. VII/1.1.2) et du rôle de la place financière suisse dans le contexte international.

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 de deux réunions, discuté en particulier:

- de l'entraide administrative internationale
- d'une réglementation différenciée en fonction des assujettis
- de la conclusion du processus ICEP
- de la place financière suisse dans le contexte international
- de questions actuelles en relation avec la banque électronique.

2.2 Swiss Funds Association (SFA)

Des délégations de la Swiss Funds Association SFA et de la Commission des banques ont discuté lors de leur rencontre annuelle en particulier des thèmes suivants:

- Accélération des procédure d'autorisation (cf. ch. III/2.5)
- Distribution de fonds sur internet (cf. ch. III/2.2)
- Révision de la directive européenne sur les fonds de placement (cf. ch. III/1.1)
- Coopération entre la SFA et la Commission des banques
- Autorégulation par la SFA (cf. ch. III/2.1)
- «Exchange-Traded-Funds» (cf. ch. III/2.3).

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 à propos des thèmes suivants:

- L'autorité de surveillance a chargé une Commission d'experts en vue d'obtenir une analyse critique de l'environnement actuel du domaine de la révision bancaire et de son fonctionnement (cf. ch. II/3.4.1).
- L'appréciation du contenu des premiers rapports d'activités détaillés que les organes de révision bancaire et boursière sont tenus de transmettre annuellement à la Commission des banques (cf. Rapport de gestion 1999 p. 200 s.).
- Les travaux finaux liés à la révision extraordinaire ordonnée dans le cadre de la recherche des avoirs en déshérence.
- Les résultats de l'enquête sur les systèmes de bonus.
- L'attribution des mandats de liquidateur ou d'observateur par la Commission des banques.

IX. Commission des banques et Secrétariat

1. Commission des banques

Lors de ses 11 séances, dont certaines sur deux jours consécutifs, la Commission des banques s'est occupée de 301 affaires (286 l'année précédente).

A fin décembre 2000, M. Peter Nobel, professeur, docteur en sciences politiques, est arrivé au terme de son mandat au sein de la Commission des banques.

2. Secrétariat

A la fin de l'année 2000, le nombre de personnes occupées auprès du Secrétariat de la Commission des banques s'élevait à 90. Le nombre des postes à repourvoir s'élevait à 12. Le taux de fluctuation d'environ dix-huit pour cent, plus élevé comparativement à l'année précédente, a préoccupé à nouveau la Commission des banques. Dans l'ensemble, il était frappant de constater que neuf collaborateurs ou 60 % des partants se sont orientés vers l'économie privée. Trois personnes ont décidé de poursuivre leur formation professionnelle, deux ont rejoint l'Administration fédérale et un collaborateur a pris sa retraite. Une fois de plus, un collaborateur n'a pas commencé son activité auprès de la Commission des banques bien qu'au bénéfice d'un contrat de travail étant donné que l'économie privée lui avait dans l'intervalle offert de meilleures conditions. L'excellente situation du marché du travail pour des collaborateurs de premier ordre ainsi que les possibilités nettement plus élevées en matière de salaire de l'économie privée sans oublier les importantes prestations annexes ont à nouveau fortement influencé le taux de fluctuation auprès de la Commission des banques. Une détente de la situation n'était pas perceptible vers la fin de l'année.

3. 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.

	Comptes annuels 1999		Comptes annuels 2000	
Dépenses		1999		2000
• Autorités et Secrétariat	CHF	8 976 758	CHF	10 542 450
• Frais généraux ¹	CHF	7 481 020	CHF	8 805 808
• Excédent de couverture (report à compte nouveau)	CHF	2 924 376 ⁴	CHF	2 142 581
	CHF	19 382 154	CHF	21 490 839
Recettes		1999		2000
• Emoluments de décisions et d'écritures ²	CHF	3 488 797	CHF	3 768 883
• Emoluments de surveillance ²				
– autres assujettis ³	CHF	11 206 806	CHF	12 407 767
– Fonds de placement	CHF	1 820 935	CHF	1 870 342
• Examen des modèles	CHF	637 530	CHF	460 652
• Remboursements de frais	CHF	42 914	CHF	58 819
• Excédent de couverture de l'année précédente	CHF	2 185 172 ⁴	CHF	2 924 376
	CHF	19 382 154	CHF	21 490 839

¹ Locaux, énergie, mobilier, informatique, imprimés, ports, téléphone, sécurité, etc.

² Selon le compte d'Etat

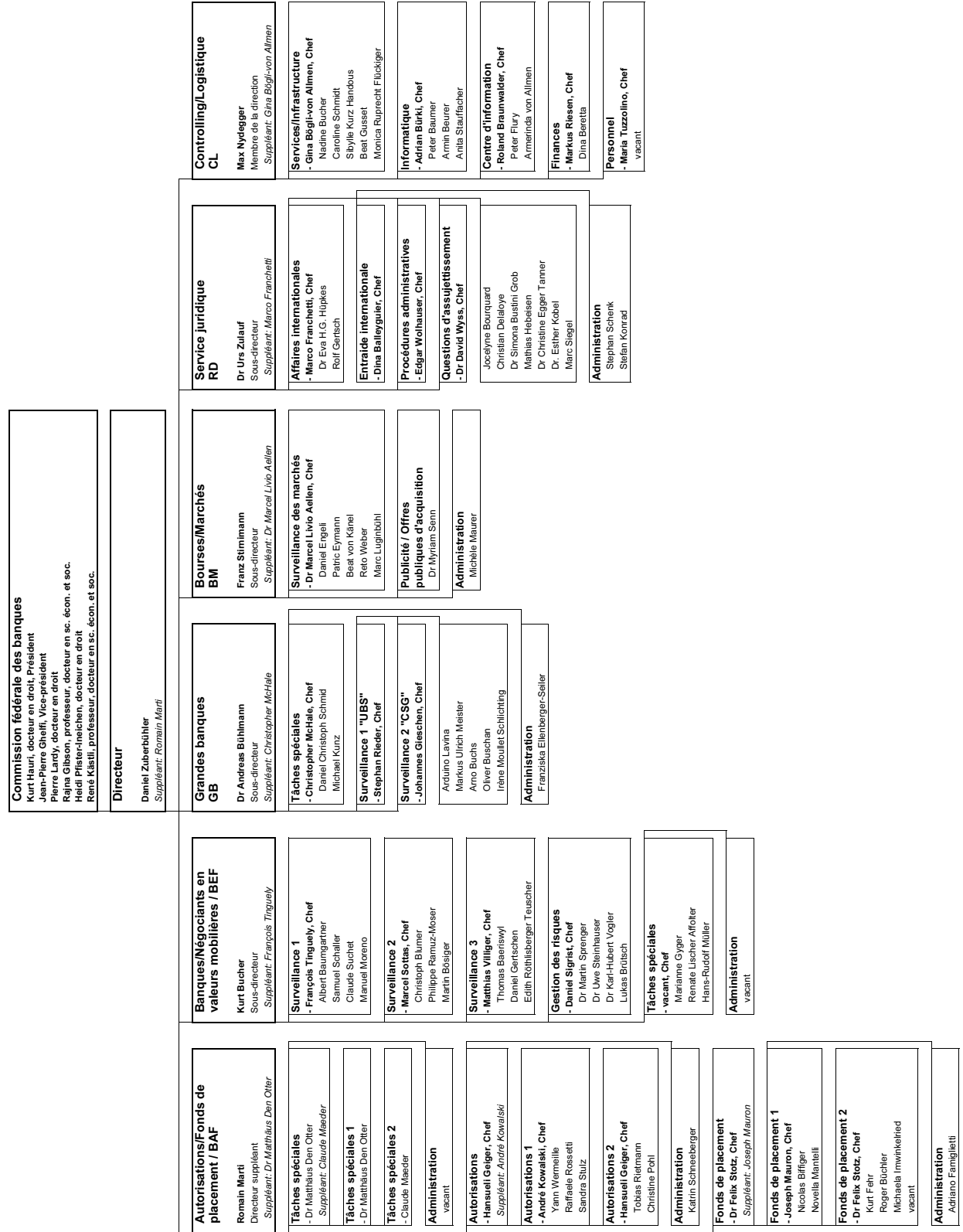
³ Les banques, les négociants en valeurs mobilières, les bourses et les organisations analogues, les instituts d'émission de lettre de gage, les établissements créés en commun

⁴ Le report de l'exercice précédent faisait défaut dans les comptes 1999
(cf. Rapport de gestion 1999 p. 279)

4. Organigramme 2000

<p>Commission fédérale des banques Kurt Hauri, docteur en droit, Président Jean-Pierre Gheffi, Vice-président Peter Nobel, professeur, docteur en sc. pol. Pierre Lardy, docteur en droit Rajna Gibson, professeur, docteur en sc. écon. et soc. Heidi Pfister-Heichen, docteur en droit René Kästli, professeur, docteur en sc. écon. et soc.</p>					
<p>Directeur Daniel Zuberbühler <i>Suppléant: Romain Marti</i></p>					
<p>Autorisations/Fonds de placement / BAF Romain Marti Directeur suppléant <i>Suppléant: Dr. Matthias Den Otter</i></p>	<p>Banques/Négociants en valeurs mobilières / BEF Kurt Bucher Sous-directeur <i>Suppléant: François Tinguely</i></p>	<p>Grandes banques GB Dr. Andreas Bühmann Sous-directeur <i>Suppléant: Christopher McHale</i></p>	<p>Bourses/Marchés BM Franz Stirnimann Sous-directeur <i>Suppléant: Dr. Marcel Livio Aellen</i></p>	<p>Service juridique RD Dr. Urs Zulauf Sous-directeur <i>Suppléant: Marco Franchetti</i></p>	<p>Controlling/Logistique CL Max Nydegger Membre de la direction <i>Suppléant: Gina Bögli-von Allmen</i></p>
<p>Tâches spéciales - Dr. Matthias Den Otter <i>Suppléant: Claude Mäder</i></p>	<p>Surveillance 1 - François Tinguely, Chef Albert Baumgartner Samuel Schaller Claude Suchet</p>	<p>Tâches spéciales - Christopher McHale, Chef Daniel Christoph Schmid</p>	<p>Surveillance des marchés - Dr. Marcel Livio Aellen, Chef Daniel Engel Patric Eymann Beat von Känel</p>	<p>Affaires internationales - Marco Franchetti, Chef Dr. Eva H.G. Hüppes</p>	<p>Services/Infrastructure - Gina Bögli-von Allmen, Chef Nadine Bucher Nicole Bussinger Beat Güsset Nicole Imboden Monica Ruprecht Flückiger</p>
<p>Tâches spéciales 1 - Dr. Matthias Den Otter</p>	<p>Surveillance 2 - Marcel Sottas, Chef Christoph Blumer Philippe Ramuz-Moser Martin Ebinger</p>	<p>Surveillance 1 "UBS" - Stephan Rieder, Chef</p>	<p>Publicité / Offres publiques d'acquisition Dr. Myriam Senn</p>	<p>Entralpe internationale - Dina Baileyguler, Chef</p>	<p>Informatique - Adrian Birki, Chef Peter Baumer Annin Bauser Anita Stadtfächer</p>
<p>Tâches spéciales 2 - Claude Mäder</p>	<p>Surveillance 3 - Mathias Vulliger, Chef Thomas Baeriswyl Daniel Gerischen Edith Röhlisberger Tauscher Franz-Beat Schwere</p>	<p>Surveillance 2 "CSG" - Johannes Gleschen, Chef</p>	<p>Questions d'assujettissement Dr. David Wyss, Chef</p>	<p>Procédures administratives - Edgar Wohhauser, Chef</p>	<p>Centre d'information - Roland Braunwalder, Chef Peter Flury Armetinda von Allmen</p>
<p>Administration vacant</p>	<p>Gestion des risques - Daniel Spirist, Chef Dr. Martin Sprenger Dr. Uwe Steinhäuser Dr. Karl-Hubert Vogler Lukas Brütlich</p>	<p>Administration Archimio Lavina Markus Ulrich Meister Anno Buechi Oliver Buscham</p>	<p>Administration Michael Kunz</p>	<p>Finances - vacant, Chef Dina Boretta</p>	<p>Personnel - vacant, Chef Maria Tuzzolino</p>
<p>Autorisations - Hansuel Geiger, Chef <i>Suppléant: André Kowalski</i></p>	<p>Tâches spéciales Mariame Cyger Renate Lischer Affolter Hans-Rudolf Müller</p>	<p>Administration Adriano Beck</p>	<p>Administration Stephan Schenk Stefan Konrad</p>	<p>Centre d'information Jocelyne Bourquard Christian Delaloye Dr. Simona Bustini Grob Mathias Hebesien Dr. Christine Egger Tanner Dr. Esther Kobel</p>	
<p>Autorisations 1 Yann Wermelle Raffaele Rossetti</p>	<p>Tâches spéciales - vacant, Chef</p>	<p>Administration Katin Schneberger</p>	<p>Administration Adriano Famiglietti</p>	<p>Finances - vacant, Chef Dina Boretta</p>	
<p>Autorisations 2 - Hansuel Geiger, Chef Tobias Reimann Christine Poffi</p>	<p>Fonds de placement 1 - Dr. Felix Stolz, Chef <i>Suppléant: Joseph Mauron</i></p>	<p>Fonds de placement 1 - Joseph Mauron, Chef Nicolas Billiger Novella Mantelli</p>	<p>Fonds de placement 2 - Dr. Felix Stolz, Chef Kurt Fehr Roger Buecher Heinz Gloor Michela Invernizzi/Heid</p>		

5. Organigramme 2001



X. Statistiques

1. Banques

1.1 Affaires traitées

1.1.1 Décisions

Durant l'année 2000, la Commission des banques a rendu 141 (176) décisions, y compris les décisions du Secrétariat, relatives aux domaines suivants:

• Autorisations en vertu des art. 3 et 3 ^{bis} LB; art. 2 OBE	52*	(48)
– Banques	16	(12)
– Succursales, agences et représentations	36	(36)
• Autorisations complémentaires (art. 3 ^{ter} LB)	17	(12)
• Changements d'institutions de révision bancaire (art. 39 al.2 OB)	6	(6)
• Fonds propres, liquidités et répartition des risques	2	(9)
• Levées du statut bancaire	2	(10)
• Liquidation en relation avec une activité non autorisée	1**	(7)
• Entraide administrative	39	(68)
• Divers	22	(11)

* 21 des 52 autorisations précitées étaient également des autorisations au sens de la loi sur les bourses.

** Cette liquidation a été prise au sens de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses.

1.1.2 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.

Durant l'année 2000, 2 (7) recommandations qui concernaient toutes la présentation des comptes annuels ont été émises. Elles ont été acceptées par les banques.

1.2 Banques et institutions de révision assujetties à la loi (Etat à fin 2000)

• Banques	378	(385)
– en mains étrangères	128	(129)
– succursales de banques étrangères (y compris les agences)	24	(27)
• Banques Raiffeisen	486	(582)

- Représentations de banques étrangères 60 (71)
- Institutions de révision agréés 11 (15)

2. Fonds de placement

2.1 Affaires traitées

Durant l'année 2000, 263 (290) décisions, 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 2000

L'année 2000 a vu la création de 43 (59) nouveaux fonds de droit suisse, dont un fonds immobilier. En contrepartie, 23 (36) fonds ont été liquidés ou fusionnés. L'augmentation nette est de 20 (23) et leur effectif a passé de 379 à 399. Deux (3) étaient en cours de liquidation au 31 décembre 2000.

Durant l'année 2000 le nombre des nouveaux fonds étrangers autorisés en Suisse a une fois encore fortement progressé, à savoir de 574, alors que 135 ont été liquidés. L'augmentation nette est ainsi de 439 et le total des fonds représentés a passé de 1734 à fin 1999 à 2173 à fin décembre 2000. L'augmentation nette concerne principalement le Luxembourg (+ 330), l'Irlande (+ 37), l'Allemagne (+ 28), le Liechtenstein (+ 28) et la Grande-Bretagne (+ 14).

	Nombre		Fortune des fonds		Emissions ./ Rachats	
	au 31.12.		au 31.12. en mio. CHF		au 31.12. en mio. CHF	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
Fonds de placem. suisses						
Fonds en valeurs mobilières et autres fonds	368	348	138 768	131 368	15 922	15 396
Fonds immobiliers	31	31	11 431	10 961	457	1 276
Total	399	379	150 199	142 329	16 379	16 672
Fonds étrangers	2 173	1 734	–	–	71 330	47 633

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

A la fin de l'année 2000, les fonds étrangers représentés en Suisse se répartissaient, par pays, comme suit:

- Pays de l'EEE
- Luxembourg 1598 (1268)

• Irlande	193	(156)
• Allemagne	116	(88)
• Liechtenstein	36	(8)
• France	30	(28)
• Danemark	29	(21)
• Belgique	25	(25)
• Grande-Bretagne	14	(0)
• Pays-Bas	5	(5)
• Autriche	2	(2)
• Norvège	0	(5)
Autres pays		
• Guernesey	73	(75)
• Jersey	46	(46)
• USA	5	(5)
Pays sans surveillance comparable à celle exercée en Suisse, d'après l'ancien droit (art. 45 al. 6 LFP)		
	1	(2)

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

3.1 Affaires traitées / Décisions

Durant l'année 2000 la Commission des banques a rendu 158 (553) décisions en matière de législation sur le bourses*, y compris les décisions du Secrétariat. Ces décisions concernaient les domaines suivants:

• Autorisations à des bourses suisses (art. 3 al. 1 et 2 LBVM et art. 66 ss OBVM)	0	(1)
• Admission de bourses étrangères (art. 3 al. 3 LBVM et art. 14 OBVM)	7	(9)
• Autorisations à des organisations analogues aux bourses (art. 16 OBVM)	0	(1)
• Admission de membres étrangers d'une bourse (art. 10 al. 4 et 37 LBVM et art. 53 OBVM)	33	(65)
• Offres publiques d'acquisition (art. 23 al. 4 LBVM)	4	(2)
• 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)	5 **	(194)
• 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)	25	(19)

• Autorisations à des banques et à des négociants étrangers en exercice pour une succursale	1	(9)
• Autorisations à des banques et à des négociants étrangers en exercice pour une représentation	10	(8)
• Autorisations à des nouveaux négociants (art. 10 ss LBVM)	9	(20)
• Autorisations à des négociants étrangers pour une nouvelle succursale ou représentation (art. 39 OBVM)	11	(8)
• Autorisations complémentaires (10 al. 6 LBVM en relation avec 56 al. 3 ODVM)	3	(3)
• Levées du statut bancaire	1	(1)
• Liquidation en rapport à une activité non autorisée (art. 35 al. 3 LBVM)	10	(11)
• Assistance administrative (art. 38 al. 3 LBVM)	33	(16)
• Divers	6	(8)

* 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 ch. 1.1.1.

** Y compris l'autorisation globale aux banques Raiffeisen

3.2 Bourses, négociants en valeurs mobilières et institutions de révision assujettis à la loi (état à fin 2000)

• Bourses	20	(13)
– Autorisations à des bourses suisses	2	(2)
– Admission de bourses étrangères	18	(11)
• Organisations analogues aux bourses	2	(2)
• Admission de membres étrangers d'une bourse	188	(155)
• Négociants (sans les banques)	73	(37)
– Négociants étrangères (sans les banques)	24	(15)
– Succursales de négociants étrangers	9	(7)
• Représentations de négociants étrangers	32	(13)
• Institutions de révision agréées	11	(15)

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 2000, la situation se présente comme suit :

• Recours pendants à la fin 1999	13
----------------------------------	----

• Recours déposés en 2000	32
• Recours ayant fait l'objet d'une décision ou retirés en 2000	31
• Recours pendants à la fin 2000	14

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^{ter} 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 43 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 Swiss Funds Association SFA en tant qu'autorité disciplinaire les violations graves ou la répétition de violations légères, par des distributeurs de fonds de placement, des directives émises par cette association pour la distribution des fonds de placement.

• Dénonciations pénales au DFF	12	(12)
• Dénonciations pénales aux autorités cantonales	3	(4)