



Conférence de presse de la Commission fédérale des banques du 2 mai 2003

Kurt Hauri, docteur en droit
Président de la Commission fédérale des banques

Système de sanctions de l'autorité de surveillance - Plaidoyer en faveur d'un arsenal plus moderne

Jugé trop peu différencié, parfois lacunaire, inégal et procédurier, le régime légal de sanctions actuellement en vigueur dans le domaine de la surveillance des marchés financiers ne correspond plus aux besoins actuels. En vue de l'introduction d'une autorité de surveillance des marchés intégrée – autorité unique pour les banques, les bourses, les négociants en valeurs mobilières, les fonds de placement et les compagnies d'assurance -, la Commission fédérale des banques propose un nouveau système (infractions, sanctions et procédures) qui devrait remédier à ces faiblesses.

I.

Une surveillance des marchés adéquate et efficace exige de disposer de moyens suffisants pour intervenir de manière adéquate lors de violations de la loi. A bien des égards, l'arsenal existant ne correspond plus aux besoins de notre époque.

- a) La palette des mesures disponibles n'est pas suffisamment nuancée. En effet, le dispositif actuel ne connaît – en cas d'infractions graves commises au sein d'une banque – aucun moyen terme entre, d'un côté, le retrait de l'autorisation ou la mise à pied de certains responsables et, de l'autre, le prononcé d'un simple blâme. Dans ces conditions, il est difficile de respecter le principe de proportionnalité.
- b) Le régime de la surveillance des établissements (appliqué aux intermédiaires financiers autorisés) et celui de la surveillance des marchés (principe de loyauté dans le commerce des valeurs mobilières) ont à leur disposition des mesures d'une sévérité inégale et qui sont trop peu harmonisées entre elles. En outre, la Commission des banques ne dispose actuellement



d'aucune possibilité de sanction à l'encontre des intervenants non autorisés, ce qui conduit à une inégalité de traitement.

- c) Les instruments disponibles sont de nature soit administrative – de la compétence de la Commission des banques – soit pénale. Dans ce dernier cas, la compétence est encore partagée entre le juge pénal cantonal et l'autorité pénale administrative de la Confédération (Département fédéral des finances). L'existence en parallèle de procédures distinctes crée un certain déséquilibre, qui peut facilement déboucher sur des procédures à la fois lourdes et laborieuses.

II.

Le Conseil fédéral a également chargé la commission d'experts «surveillance intégrée des marchés financiers» qu'il a instituée à fin 2001 sous la présidence du Professeur Ulrich Zimmerli, d'examiner le catalogue actuel des sanctions et d'élaborer, le cas échéant, des dispositions visant à compléter ou renforcer celui-ci. La commission Zimmerli a de son côté demandé à la Commission des banques de lui soumettre des propositions en ce sens. Requête à laquelle cette dernière a accédé en décembre 2002 avec la remise d'un «Rapport de la CFB sur les sanctions». La Commission des banques publie aujourd'hui une version remaniée de ce rapport sur les sanctions.

III.

Lors de ses délibérations, la Commission des banques a établi une série de principes qu'il serait indiqué de reprendre dans la future loi sur la surveillance des marchés financiers afin de remédier aux faiblesses actuelles:

- a) Elargir et nuancer l'actuelle palette de sanctions.
- b) Uniformiser les sanctions applicables à la surveillance des établissements et celles applicables à la surveillance des marchés.
- c) Attribuer la compétence en matière de sanctions administratives à un comité des sanctions indépendant élu par le Conseil fédéral. Le juge pénal ne devrait être saisi que dans les cas d'infractions graves et le droit pénal administratif ne devrait plus trouver application du tout.
- d) Alléger et simplifier la procédure tout en respectant les droits constitutionnels, y compris la Convention Européenne des Droits de l'Homme.



IV.

Sont considérées comme des **infractions**:

- L'exercice non autorisé d'une activité soumise à autorisation.
- Les violations graves des conditions d'autorisation.
- Les renseignements faux ou fallacieux communiqués à l'autorité de surveillance ou à la société de révision.
- Le non-respect des décisions prononcées par l'autorité de surveillance.
- Pour les sociétés de révision, les violations graves de leurs obligations de diligence.

Pour les transactions sur titres, l'abus de marché par l'octroi d'avantages indus ou par le fait de pénaliser indûment d'autres participants au marché. Ceci englobe les délits d'initiés poursuivis actuellement uniquement sous l'angle du droit pénal. Selon cette proposition, seules des infractions graves seront soumises à l'avenir au juge pénal.

Sont proposées comme **sanctions**:

- Des sanctions patrimoniales pouvant s'élever à plusieurs millions et être prononcées tant à l'encontre de personnes physiques que d'entreprises.
- L'interdiction provisoire ou définitive d'exercer une activité dans un établissement soumis à surveillance.
- La confiscation des gains obtenus illicitement ou des sommes correspondant aux pertes évitées.

La **procédure** sera exclusivement conduite par l'autorité de surveillance des marchés financiers. Les sanctions seront prononcées par le comité des sanctions indépendant.

V.

La présentation de ce jour a pour but de lancer un débat sur les possibilités de sanctions futures efficaces en vue d'une surveillance des marchés financiers moderne.