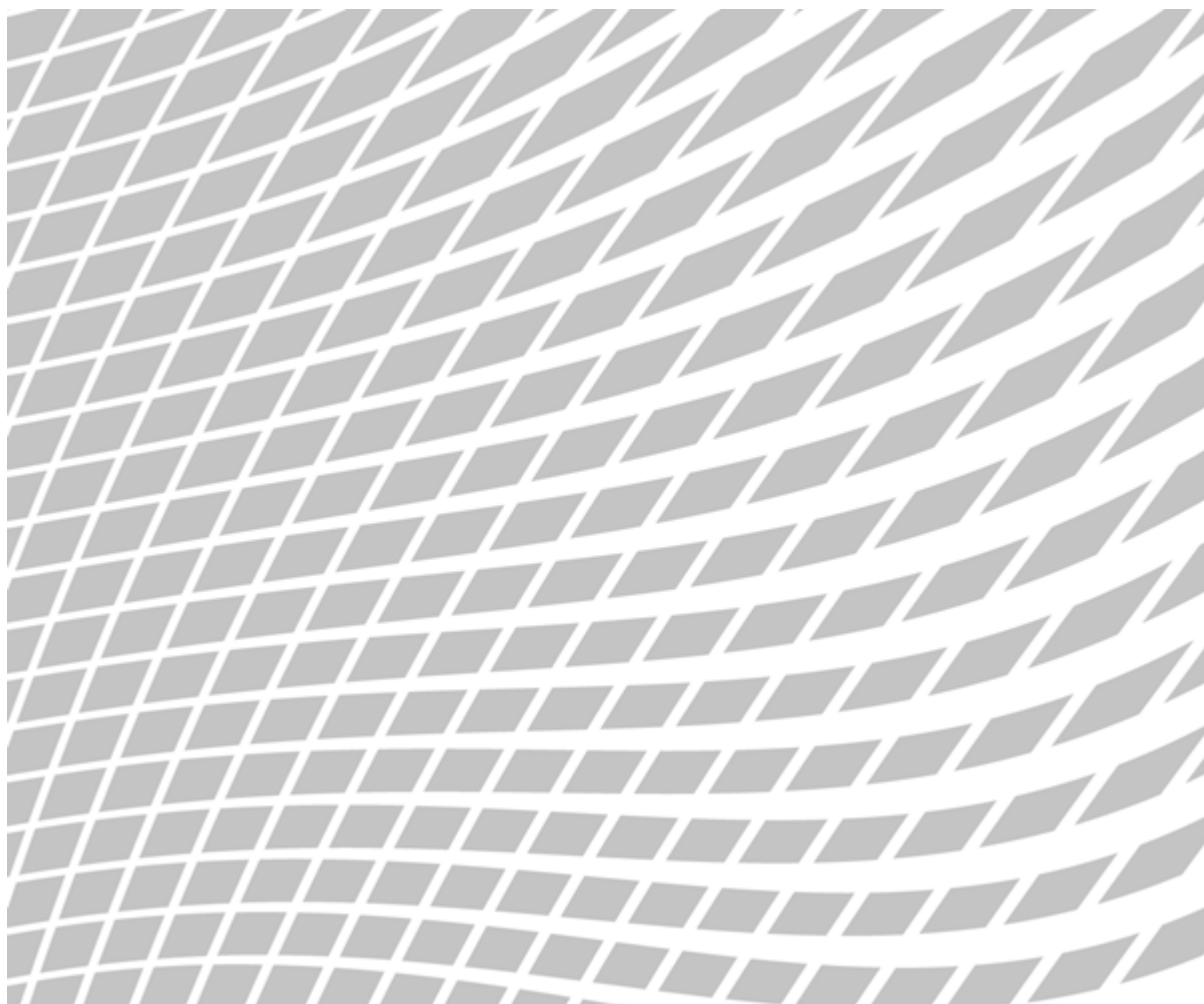


25 septembre 2014

Lignes directrices applicables à la communication



Sommaire

1	Introduction	3
2	Principes régissant la communication de la FINMA	4
3	La pratique de la FINMA en matière de communication	4
3.1	Communication sur des thèmes généraux de surveillance et de réglementation	4
3.1.1	Communication publique	5
	Supports de la communication publique.....	5
3.1.2	Communication en matière de réglementation.....	6
	Supports de la communication en matière de réglementation	6
3.1.3	Communication en matière de surveillance	7
	Supports de la communication en matière de surveillance	7
3.2	Communication relative à des entreprises ou des personnes en particulier	8
3.2.1	Communication en matière d'autorisation et de surveillance	8
3.2.2	Communication relative à des procédures d' <i>enforcement</i>	9
	Supports pour la communication relative à des personnes ou des entreprises	11

1 Introduction

La surveillance de la FINMA sert les intérêts de la place financière suisse ainsi que les investisseurs, créanciers et assurés. La surveillance des marchés financiers tend à préserver le bon fonctionnement des marchés financiers et à protéger les clients au sens collectif du terme. La FINMA assure sa mission de surveillance en octroyant des autorisations, en surveillant l'activité des établissements autorisés et, quand cela s'avère nécessaire, en faisant respecter le droit de la surveillance (*enforcement*) et en réglementant au niveau inférieur. Son approche est axée sur les risques et s'inscrit dans une logique de continuité et de prévisibilité.

La loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) constitue le cadre dans lequel l'activité de communication de la FINMA se déploie. Selon ce texte, l'autorité est tenue d'informer au moins une fois par an le public sur son activité et sa pratique en matière de surveillance, de ne communiquer qu'exceptionnellement sur des procédures particulières et de prendre en considération les droits de la personnalité des assujettis. Conformément au message sur la LFINMA, l'information du public et des assujettis doit être « mesurée, mais régulière et crédible ».

La communication de la FINMA doit satisfaire à un haut niveau d'exigences et faire face à des attentes du public fort diverses : d'une part, communiquer des informations sur certains acteurs du marché coïncide parfois avec l'intérêt général. D'autre part, il convient de protéger les intérêts privés légitimes de protection du secret professionnel et commercial ainsi que les droits de la personnalité.

La loi impose donc à la FINMA des obligations d'informer tout en lui posant des limites et en lui garantissant un certain pouvoir d'appréciation quant à sa communication. Les présentes lignes directrices constituent le cadre de la politique de communication de la FINMA et expliquent comment la FINMA interprète le pouvoir d'appréciation qui est laissé à sa disposition. Elles présentent les principes de la communication de la FINMA (chap. 2) ainsi que les possibilités et limites qui sont les siennes dans sa pratique (chap. 3).

Ces lignes directrices applicables à la communication ont été approuvées le 5 septembre 2014 par la direction et le 25 septembre 2014 par le conseil d'administration. Pour garantir sa liberté d'action et de décision, la FINMA se réserve le droit de s'écarter exceptionnellement de ces lignes directrices dans le cadre du pouvoir d'appréciation que lui a accordé le législateur.

2 Principes régissant la communication de la FINMA

La FINMA met son activité de communication au service de sa mission principale qu'est la surveillance des marchés financiers et poursuit ainsi les objectifs suivants : Par sa communication,

1. la FINMA contribue à une meilleure sécurité juridique et rend accessible simultanément à toutes les personnes concernées son interprétation de la loi
2. la FINMA veut renforcer l'effet préventif de la surveillance
3. la FINMA promeut la réputation de la place financière sur les scènes nationale et internationale
4. la FINMA explique ses opérations de surveillance et les rend compréhensibles pour le public
5. la FINMA informe sur les intermédiaires financiers exerçant sans droit

Le président du conseil d'administration et le directeur représentent les intérêts de la FINMA par une présence publique régulière. Les demandes des citoyens, des parlementaires et des journalistes sont traitées par un service central interne. Le site Internet de la FINMA constitue le principal canal d'information et est aussi le plus complet.

3 La pratique de la FINMA en matière de communication

Dans sa pratique, la FINMA distingue deux types d'information : la communication axée sur des thèmes généraux de surveillance et la communication portant sur des entreprises ou des personnes en particulier. Dans le premier cas, la communication englobe notamment des informations agrégées et anonymes. La FINMA ne recourt au second type d'information que si cela sert manifestement l'intérêt public. La notion d'intérêt public découle des principes de communication mentionnés ci-dessus (chap. 2) ainsi que des objectifs de protection fixés par la LFINMA ; la FINMA est en effet tenue de protéger non seulement les créanciers, les investisseurs et les assurés mais également le bon fonctionnement des marchés financiers. Les organes et le personnel de la FINMA ainsi que les mandataires auxquels elle recourt doivent respecter le secret de fonction.

3.1 Communication sur des thèmes généraux de surveillance et de réglementation

Quand il s'agit de thèmes généraux de surveillance et de réglementation, la FINMA communique de manière détaillée et continue. La FINMA fait la différence entre :

- la communication publique qui sert à rendre compte de son activité et à tenir le public constamment informé,
- la communication en matière de réglementation qui contribue à la transparence du processus de réglementation et que la FINMA a fixée dans ses lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers,
- et la communication en matière de surveillance par laquelle la FINMA porte des informations importantes, des estimations de risques ou des explications sur la surveillance à la connaissance d'un groupe d'assujettis.

3.1.1 Communication publique

La FINMA rend compte de son action en publiant tous les ans son rapport d'activités. Afin de tenir le public constamment informé des derniers développements sur les marchés financiers ainsi que de son activité d'*enforcement*, la FINMA recourt à différents types de publications FINMA (rapports, exposés, etc.) ainsi qu'à d'autres supports, soit les « informations FINMA » (communiqués et conférences de presse, etc.).

Explication : La FINMA communique vis-à-vis du public sous une forme exhaustive et détaillée. Sont ainsi publiés les objectifs stratégiques décidés par le conseil d'administration de la FINMA pour plusieurs années et dans le cadre desquels sont fixées les principales orientations à moyen et long termes de l'activité de l'autorité. Pour rendre compte de son activité, la FINMA publie son rapport d'activités qui contient les axes essentiels du travail effectué au cours de l'année écoulée ainsi que les résultats financiers de la FINMA.

Ces documents par lesquels la FINMA rend compte de son activité sont complétés par des publications FINMA comme des rapports, des exposés, des articles techniques ainsi que par des informations FINMA spécifiquement destinées aux médias. Ces documents sont notamment consacrés à des sujets actuels de la surveillance ou présentent des données statistiques agrégées. Les principaux changements touchant l'organisation ou le personnel de la FINMA sont aussi constamment communiqués.

Supports de la communication publique

Support	Description	Périodicité de publication
Objectifs stratégiques	Détermination des objectifs stratégiques supérieurs relatifs au développement de l'autorité ; établis par le conseil d'administration, approuvés par le Conseil fédéral.	Tous les quatre ans
Rapport d'activités	Document visant à rendre compte de l'activité de la FINMA ; répond à une obligation légale (art. 9 al. 1 let. f LFINMA) ; est généralement publié le jour de la conférence de presse annuelle.	Annuellement
Publications FINMA	Rapports de la FINMA : rapport d' <i>enforcement</i> sur la pratique de l' <i>enforcement</i> . Publication des comptabilités séparées (prévoyance professionnelle auprès des entreprises d'assurance-vie) ; rapport sur le marché de l'assurance, etc.	Annuellement ou au besoin
	Exposés et articles techniques : explications par des responsables de la FINMA de questions relevant du droit de la surveillance et de sujets techniques des marchés financiers, ne sont pas contraignants juridiquement.	Plusieurs fois par an
	Bulletins : recueils de décisions importantes de la FINMA, anonymisés, arrêts du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral.	Annuellement en règle générale
	Documents de discussion : « livre vert » de la FINMA sur un sujet des marchés financiers.	Au besoin
	Fiches d'informations : sujets techniques de la surveillance des marchés financiers expliqués de manière simple et concise.	Plusieurs fois par an
Informations FINMA	Communiqués de presse, conférences de presse et autres informations.	Constamment

3.1.2 Communication en matière de réglementation

Lorsqu'elle édicte des ordonnances FINMA ou des circulaires FINMA, la FINMA consulte au préalable les parties intéressées et informe sur les résultats des auditions.

Explication : La FINMA est avant tout une autorité de surveillance devant mettre en œuvre la réglementation et garantir que celle-ci est respectée. La FINMA ne réglemente elle-même que si cela est nécessaire au vu des objectifs de surveillance. Là où le législateur le prévoit explicitement, la FINMA édicte ses propres ordonnances. La FINMA peut de plus édicter des circulaires, lorsqu'une pratique de surveillance s'est imposée de fait ou lorsqu'un besoin démontré, chez les assujettis, de codifier la pratique le requiert.

Lorsqu'elle édicte ou modifie des ordonnances ou des circulaires, la FINMA communique de manière exhaustive et en impliquant les milieux concernés. Le déroulement de ce processus est défini dans les « [Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers](#) » du 3 juillet 2013. Via une liste régulièrement actualisée des projets de réglementation, la FINMA fait état des avancées des principaux projets de réglementation des marchés financiers en Suisse. Dans le cadre des consultations, la FINMA prend elle-même position sur des projets de réglementation au niveau de la loi ou d'ordonnances du Conseil fédéral et peut publier ces prises de position sur son site Internet.

Supports de la communication en matière de réglementation

Support	Description	Périodicité de publication
Ordonnances de la FINMA	La FINMA édicte ses propres ordonnances, lorsque cela est prévu par la législation sur les marchés financiers. Les parties concernées sont informées par un rapport explicatif et ont la possibilité de prendre position. Les résultats sont publiés dans un rapport d'audition.	Au besoin
Circulaires de la FINMA	Les circulaires permettent à la FINMA de codifier et de standardiser sa pratique de la surveillance ; aucune valeur juridique liant les tribunaux. Les parties concernées sont informées par un rapport explicatif et ont la possibilité de prendre position. Les résultats sont publiés dans un rapport d'audition.	Au besoin
Planification de la réglementation	Liste des projets réglementaires en matière de droit des marchés financiers au niveau du Parlement, du Conseil fédéral et de la FINMA. Présentation des avancées des projets réglementaires.	Semestrielle-ment

3.1.3 Communication en matière de surveillance

Les communications FINMA sur la surveillance constituent un instrument de surveillance et s'adressent toujours à un groupe de porteurs d'autorisation clairement défini. Elles contiennent des informations importantes ou urgentes, des explications sur des questions cruciales pour les assujettis ou une estimation des risques par la FINMA.

Explication : La communication non privée vis-à-vis des assujettis prend la forme de communications FINMA sur la surveillance. Par ce vecteur, la FINMA, se fondant sur ses observations et sur son expérience, fournit à un groupe d'assujettis des remarques pertinentes sur des évolutions en cours ou attire l'attention sur de potentiels risques. Elle entend ainsi sensibiliser en amont les assujettis afin de les soutenir dans leurs efforts pour respecter les dispositions de la législation régissant les marchés financiers.

Par ces communications FINMA sur la surveillance, toujours utilisées avec retenue, la FINMA met des informations utiles à la disposition d'un groupe d'assujettis, et ce, de manière souple, rapide, circonstanciée et transparente. Contrairement aux ordonnances FINMA et aux circulaires FINMA, les communications FINMA sur la surveillance concernent des comportements et ne visent aucun effet juridique.

Supports de la communication en matière de surveillance

Support	Description	Périodicité de publication
Communications FINMA sur la surveillance	Communications destinées à des groupes définis d'assujettis et visant l'interprétation par la FINMA du droit des marchés financiers ou comportant des remarques sur certains risques potentiels.	Au besoin
FAQ sur la surveillance	Réponses aux questions le plus fréquemment posées sur des thèmes de surveillance. Aide de travail pour les assujettis.	Sans périodicité définie
Guides pratiques	Aide de travail pour les assujettis sur des questions d'autorisation ou d'annonce.	Sans périodicité définie

3.2 Communication relative à des entreprises ou des personnes en particulier

La communication portant sur des cas particuliers doit être distinguée de celle axée sur des sujets généraux de surveillance. Le législateur a imposé à la FINMA une certaine retenue quand celle-ci entend communiquer sur des opérations de surveillance ou sur des procédures précises. Les assujettis, leurs sociétés d'audit et organes de révision ainsi que les personnes et entreprises détenant une participation qualifiée ou prépondérante au sein des établissements assujettis doivent fournir à la FINMA les renseignements et les documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. La FINMA, quant à elle, est soumise au secret de fonction, notamment quand il s'agit de protéger le secret professionnel ou commercial des assujettis ainsi que les droits de la personnalité des personnes concernées.

La FINMA ne doit donner publiquement aucune information sur des procédures particulières à moins qu'il n'existe une nécessité dictée par le droit de la surveillance au sens de l'art. 22 LFINMA. La loi prévoit trois motifs autorisant une telle publication : protéger les acteurs financiers ou les assujettis, rectifier des informations fausses ou fallacieuses et garantir la réputation de la place financière suisse. Dans les chapitres suivants, la FINMA expose son interprétation de ces dispositions légales.

3.2.1 Communication en matière d'autorisation et de surveillance

a) Autorisations

La FINMA publie sur son site Internet le nom et le statut d'autorisation (type d'agrément) de tous les assujettis. La FINMA ne donne aucune information sur les procédures d'autorisation en cours.

La FINMA publie une liste noire (liste négative) des sociétés qui exercent potentiellement une activité soumise à autorisation selon les lois sur les marchés financiers sans disposer de l'autorisation nécessaire.

Explication : Dans le domaine des autorisations, la FINMA joue le rôle de gardien des entrées et des sorties dans le secteur des marchés financiers soumis à autorisation. La publication d'une liste recensant toutes les entreprises autorisées et l'actualisation constante d'un tel document jouent dans ce contexte un rôle central. La plupart du temps, ce sont les assujettis eux-mêmes qui rendent public leur assujettissement à la surveillance de la FINMA. La FINMA adopte une communication active quand il s'agit d'avertir ou de protéger créanciers, investisseurs ou assurés.

b) Surveillance courante

La FINMA ne donne en principe aucune information sur son activité de surveillance courante. Elle n'informe que dans des cas exceptionnels lorsque cela présente un intérêt public particulier.

Explication : La surveillance exercée sur les titulaires d'autorisation (par ex. sur les banques, entreprises d'assurance, directions de fonds, gestionnaires d'actifs, etc.) passe la plupart du temps par le dialogue direct entre la FINMA et les entreprises assujetties. Ce dialogue comprend de nombreuses informations confidentielles et sensibles sur le plan boursier et il ne fait en principe pas l'objet d'une publication.

3.2.2 Communication relative à des procédures d'*enforcement*

Le législateur a fixé un cadre très strict à la FINMA quant à la communication qu'elle peut adopter pour donner des informations sur une procédure d'*enforcement* ouverte à l'encontre d'entreprises ou de personnes en particulier. L'art. 22 al. 2 LFINMA impose une certaine retenue à la FINMA afin de protéger le secret professionnel et commercial des assujettis ainsi que les droits de la personnalité des personnes concernées. Se trouve dès lors exclue toute possibilité d'une communication continue et systématique sur l'ensemble des procédures d'*enforcement* menées par la FINMA.

c) Principes

En principe, la FINMA ne donne pas d'informations sur les procédures d'*enforcement* particulières. Font exception les cas qui présentent un intérêt particulier en matière de surveillance.

Explication : Dans certains cas, la FINMA peut publier des informations sur une procédure d'*enforcement*. La FINMA donne toujours des informations quand il s'agit de protéger rapidement des investisseurs, des créanciers ou d'autres acteurs des marchés financiers ou de corriger des informations fallacieuses qui peuvent porter préjudice aux investisseurs ou aux assujettis. La FINMA se réserve le droit de donner des informations sur une procédure d'*enforcement* lorsque le droit de la surveillance l'exige.

d) Non-respect des règles de conduite sur le marché

La FINMA informe quand elle a établi dans une décision qu'un acteur des marchés financiers avait gravement violé les règles de conduite sur le marché (obligations de publication, opérations d'initiés, etc.).

Explication : La FINMA veille à ce que toutes les entreprises cotées en bourse en Suisse respectent les règles de conduite sur le marché. Dans ce domaine, sa compétence dépasse le simple cadre des marchés financiers. Si la FINMA constate dans l'une de ses décisions un comportement fautif chez des acteurs du marché, elle le rend sur le champ public pour restaurer une certaine transparence sur les marchés et éviter, voire rapidement supprimer, des distorsions de marché. Cette pratique s'inscrit également dans une visée de prévention.

e) Mesures d'insolvabilité et liquidations

La FINMA informe toujours quand elle ordonne une procédure d'assainissement ou une liquidation (faillite).

Si la FINMA ordonne des mesures de protection en raison des difficultés financières que rencontre l'assujetti, elle le communique si cela est nécessaire pour la mise en œuvre des mesures ou pour la protection de tiers.

Explication : Si une entreprise assujettie se trouve dans une situation financière difficile, la FINMA est habilitée à prendre les mesures nécessaires en matière d'insolvabilité. Selon la situation, la FINMA peut initier et mettre en œuvre des procédures d'assainissement ou de faillite, voire d'autres mesures de sûreté adaptées à la situation concrète. En cas de graves infractions au droit de la surveillance, la FINMA peut ordonner la dissolution de la société et donc sa liquidation forcée.

Dans tous ces cas, la mission centrale de la FINMA est de protéger les créanciers des entreprises concernées. La FINMA rend immédiatement publiques les mesures qu'elle a édictées dès que cela est dans l'intérêt des créanciers. Cela est généralement le cas lors de l'ouverture d'une procédure d'assainissement ou de prononcé de liquidations ou de faillites.

f) Forme de la communication

Les informations que la FINMA donne sur des procédures d'*enforcement* prennent généralement la forme d'un communiqué de presse ou d'un rapport FINMA.

Explication : La FINMA ne communique pas à la légère sur des procédures d'*enforcement* en cours ou closes. En général, elle ne le fait que lorsqu'existe un intérêt public particulier, par exemple pour préserver les investisseurs, les créanciers ou les assurés d'un préjudice. Dans ces cas, il est nécessaire d'informer rapidement le public et un communiqué de presse représente alors le vecteur le plus approprié.

En cas de grave violation du droit de la surveillance, la FINMA publie, quand cela s'avère nécessaire, sa décision entrée en force en mentionnant les noms des personnes ou des entreprises concernées, à condition qu'elle l'ait ordonné ainsi dans la décision.

Explication : L'art. 34 LFINMA permet à la FINMA, en cas de violation grave du droit de la surveillance, de publier le nom des personnes ou entreprises concernées. La FINMA recourt à cette possibilité avant tout pour les particuliers exerçant sans droit sur les marchés financiers, et ce, à des fins préventives ou dissuasives ou afin d'avertir de potentiels clients ou investisseurs. Dans de tels cas, la publication n'est possible que si la décision est entrée en force et que la publication a été préalablement ordonnée dans la décision.

Supports pour la communication relative à des personnes ou des entreprises

Support	Description	Périodicité de publication
Liste des assurés	La FINMA publie l'ensemble des autorisations octroyées et des enregistrements. La liste est constamment actualisée.	Constamment
Liste noire (liste négative)	La FINMA publie le nom des sociétés qui exercent potentiellement une activité sans avoir l'autorisation nécessaire pour ce faire.	Constamment
Publications en vertu de l'art. 34 LFINMA	La FINMA publie les noms des personnes et sociétés à l'encontre desquelles elle a rendu une décision entrée en force suite à de graves violations des dispositions du droit de la surveillance, mais ce, uniquement à la condition que la publication ait été ordonnée dans la décision.	Constamment
Liquidations et faillites	La FINMA publie les noms des sociétés qu'elle a mises en liquidation ou dont elle a prononcé la mise en faillite.	Constamment
Liste des entreprises avec des mandataires FINMA	La FINMA publie les noms des entreprises pour lesquelles elle a désigné un mandataire FINMA avec fonction d'organe (par ex. art 36 LFINMA).	Constamment