

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Commissions de gestion  
CH-3003 Berne

www.parlement.ch  
gpk.cdg@pd.admin.ch

Rapport intermédiaire du groupe de travail « surveillance des marchés financiers » des CdG

Le 3 mars 2010

## **Rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux des CdG dans l'inspection sur la crise financière ainsi que sur la transmission des données de clients UBS aux autorités américaines**

Le but de ce rapport est d'informer sur l'avancement des travaux des Commissions de gestion (CdG) dans le cadre de son inspection et par ce biais de fournir une base d'information objective à l'Assemblée fédérale en vue de l'éventuelle institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP).

### **1. Objet de l'inspection**

L'inspection des CdG comporte deux parties. Dans la première partie les CdG examinent le comportement des autorités suisses dans la lutte contre la crise financière. La deuxième partie est consacrée au comportement des autorités suisses en rapport avec les événements qui ont mené à la transmission des données de clients d'UBS aux autorités des Etats-Unis en février 2009.

### **2. Objet et mandat de l'inspection**

L'inspection comporte 2 parties distinctes :

**Question principale de la 1<sup>ère</sup> partie de l'inspection :** Comment le comportement des **autorités fédérales** (Conseil fédéral, Département fédéral des finances (DFF), Commission fédérale des banques/FINMA, Banque nationale suisse (BNS) [désignée comme autorité fédérale à des fins de simplification]) est-il à apprécier sous les aspects :

1. de la **détection précoce** des répercussions de la crise financière internationale sur la Suisse et de la **décision respectivement de la mise en œuvre de mesures** dans les domaines respectifs de compétences, ainsi que
2. du **traitement et du pilotage du cas UBS** en tenant compte de l'importance systémique de la banque et des intérêts publics,

et **quelles leçons** peut-on en tirer pour l'avenir (question de l'adéquation et de l'opportunité du comportement des autorités) ?



#### **Questions sous-jacentes :**

- Surveillance de l'UBS par la FINMA depuis le début de la crise financière
- Relations FINMA-UBS avec la BNS et le Conseil fédéral
- Reprise d'actifs problématiques par la BNS par le biais d'une société ad hoc / octroi d'un emprunt convertible par la Confédération à l'UBS (dans la mesure où le thème n'a pas déjà été traité par les Commission des Finances, la Délégation des finances et le Parlement)
- Règles de récusation de la Commission des Banques/FINMA en relation avec son président Haltiner
- Problématique du « too big to fail »
- Appréciation des mesures prises par les autorités suisses dans le cadre d'une comparaison internationale

**Question principale de la 2<sup>ème</sup> partie de l'inspection :** Comment **les demandes des autorités des Etats-Unis** relatives à la transmission d'informations sur des clients américains de l'UBS **ont-elles été gérées par les autorités suisses concernées** (Conseil fédéral et administration fédérale impliquée, Commission fédérale des Banques) ?

#### **Questions sous-jacentes :**

- A quel moment, quelle autorité a eu un rôle de pilotage ? Quel pilotage a effectué le collège du Conseil fédéral ?
- Quels contacts ont été établis entre les autorités fédérales et l'UBS dans le cadre des demandes d'informations des autorités américaines?
- Quel rôle ont joué les différentes autorités suisses dans cette affaire et quelle a été leur relation avec l'UBS ?
- Comment les différentes autorités fédérales ont-elles été informées par l'UBS?
- Quelles mesures la Commission fédérale des Banques/FINMA a-t-elle prises à l'encontre de l'UBS?
- Comment doit-être apprécié le choix de l'entraide administrative comme solution aux demandes des autorités américaines ?

Les CdG procéderont à une appréciation globale pour certains aspects des deux parties de l'inspection.

### **3. Groupe de travail des deux CdG**

- 12 membres (6 Conseillers nationaux et 6 Conseillers des Etats)
- Président : Monsieur le Conseiller national Pierre-François Veillon ; Vice-président : Monsieur le Conseiller des Etats Hans Hess



#### **4. Nombre de séances et d'auditions**

- Début de l'inspection: 20 mars 2009
- Nombre de séances qui ont eu lieu (état au 3 mars 2010) : 14 séances
- Nombre d'auditions effectuées : 28 auditions
  - FINMA : 6 auditions
  - BNS : 2 auditions
  - Conseil fédéral et Chancellerie fédérale (tous les Conseillers fédéraux ainsi que la Chancellerie ont été confrontés à des questions spécifiques liées à l'inspection en cours lors du traitement du rapport annuel 2008 du Conseil fédéral)
  - Département fédéral de la justice (OFJ) : 2 auditions
  - Département fédéral des affaires étrangères: 2 auditions
  - DFF : 5 auditions
  - Experts externes à l'administration fédérale : 3 auditions
- Mandat d'expert aux professeurs Tille et Wyplosz : Comparaison internationale des mesures prises par les autorités suisses dans le cadre de la crise financière. Le mandat a été rempli et le résultat sera présenté lors d'une des prochaines séances. Le rapport final en tiendra également compte.
- Nombre de séances fixées pour le premier semestre 2010 : 11 séances
- Nombre d'auditions prévues entre le 5 mars 2010 et le 6 mai 2010 : 25 auditions (ambassadeur suisse aux Etats-Unis, 6 représentants actuels et anciens de l'UBS, tous les membres du Conseil fédéral en fonction lors de la période concernée, la Chancellerie fédérale, 3 représentants de la FINMA, 1 représentant du DFF, le président de la BNS, le président de la DéFin, 2 experts, le président du Tribunal administratif fédéral)
- Fin prévue de l'inspection : le 31 mai 2010

#### **5. Décision des CdG du 22 janvier 2010 concernant le mandat du groupe de travail et l'opportunité d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP)**

Lors de leur séance commune du 22 janvier 2010 à Montreux, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont questionné le groupe de travail commun chargé de l'enquête sur le comportement des autorités face à la crise financière ainsi que sur le transfert de données de clients par l'UBS aux autorités américaines. Ainsi elles ont pu se renseigner plus précisément aussi bien sur l'avancement des travaux du groupe de travail que sur la fin prévue de l'inspection. Suite aux explications fournies, elles ont confirmé le mandat du groupe de travail et pris acte qu'un rapport sera rendu à la fin du mois de mai 2010.

Dans ce but, les CdG ont décidé de concentrer leurs forces sur l'enquête en cours. Plus particulièrement, elles ont choisi de renoncer à traiter dans les délais prévus un certain nombre d'objets inscrits au programme annuel 2010.



En outre, le groupe de travail a reçu le mandat de présenter en mars 2010 un rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux, étant entendu que pour des raisons ayant trait à la méthode de travail des CdG, ce rapport ne pourra pas (encore) répondre aux questions soulevées par le mandat.

La Commission de gestion de chacune des chambres a expressément rejeté une proposition de soutien à la recommandation de la CER-N sur la question de l'institution d'une CEP lors de la session de printemps :

La CdG-N s'est prononcée contre cette proposition par 12 voix contre 7 et 2 abstentions, la CdG-E par 10 voix contre 1, sans abstention.

**Dans les deux commissions, la majorité des membres a en effet considéré qu'il était opportun d'attendre la conclusion des travaux des CdG avant de décider d'une CEP.**

A cet égard, il est utile de rappeler qu'une CEP ne pourrait pas sur le fond se baser directement sur les travaux des CdG ; en raison des dispositions légales en vigueur, une CEP se retrouverait dans l'obligation de reprendre les travaux de A à Z, y compris les auditions.

La décision du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 de transmettre au groupe de travail les informations demandées pour la première fois au mois d'août 2009 a permis aux deux CdG de décider de la poursuite de leur inspection. Depuis le 25 janvier 2010, les documents demandés sont disponibles.

Par ailleurs, les CdG ont également tenu compte du fait que la FINMA, suite à la décision du Tribunal administratif fédéral du 5 janvier 2010, a décidé de déposer un recours auprès du Tribunal fédéral. En conséquence, un jugement de dernière instance sur la légalité des mesures prises par la FINMA ne sera guère rendu avant plusieurs mois, raison de plus pour repousser – pour le moment du moins - la décision sur la nécessité, voire l'opportunité d'une CEP.

## **6. Séance du 18 février du groupe de travail: Point de la situation**

Lors de sa séance du 18 février 2010, le groupe de travail a auditionné des représentants de l'Administration fédérale des Contributions (AFC). Il a également tiré le bilan intermédiaire suivant de l'état de ses travaux :

### **Les auditions des autorités concernées sont pour la plupart déjà fixées**

Le groupe de travail auditionnera (dans le cadre d'un deuxième tour) toutes les autorités suisses concernées d'ici la mi-mai 2010 (FINMA, Autorité fédérale des finances, DFF, DFJP, ambassadeur suisse aux États-Unis, etc.). Il procèdera notamment à l'audition de tous les membres du Conseil fédéral qui étaient en fonction lors de la période étudiée. *À l'exception de deux rendez-vous qui restent encore à confirmer, toutes les dates d'audition ont pu être fixées avec les personnes concernées.*

### **L'organisation des auditions de représentants de l'UBS se déroule sans problème**



Le groupe de travail auditionnera également des représentants (anciens et actuels) de l'UBS. Toutes les personnes contactées jusqu'à présent par le groupe de travail sont disposées à être auditionnées. L'organisation de ces auditions est en cours.

### **Le groupe de travail a dorénavant accès à toutes les informations nécessaires**

Depuis que le Conseil fédéral a donné accès à ses documents (propositions du département compétent, notes de discussion et notes d'information), *le groupe de travail des deux CdG n'a plus rencontré aucun problème pour exercer son droit à l'information*. Le chef du DFF a en outre fait parvenir au secrétariat des CdG une copie de son dossier personnel (3 classeurs fédéraux) sur lequel il s'était basé – dans une première phase - pour informer le Conseil fédéral sur la crise financière et sur la transmission de données aux États-Unis. Dans le courant de l'inspection tous les membres du groupe de travail auront accès à tous les documents. Par ailleurs, le 16 février 2010, la CdG-N a chargé la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) d'examiner les procès-verbaux du Conseil fédéral et les rapports pertinents auxquels seule la DélCdG est légalement autorisée à accéder. La DélCdG informera le groupe de travail sur le contenu de ces documents de manière appropriée.

### **Rapport intermédiaire du groupe de travail**

Le président du groupe de travail défendra le rapport intermédiaire oralement devant le Conseil national à la session de printemps 2010. Il pourra ainsi rendre compte du tout dernier état des travaux effectués par le groupe de travail. Comme déjà annoncé, aucun résultat matériel ne pourra être communiqué à ce stade de l'inspection ; il s'agit uniquement de rendre compte formellement des travaux effectués à ce jour et des travaux à suivre.

**→ Conclusion : l'enquête du groupe de travail des deux CdG se déroule sans problème. Le rapport des CdG va paraître le 31 mai 2010, pour autant qu'une CEP n'entreprene pas ses propres travaux à l'issue de la session de printemps.**

#### **COMMISSIONS DE GESTION**

#### **GROUPE DE TRAVAIL « SURVEILLANCE DES MARCHES FINANCIERS**

Le président

Le vice-président

Pierre-François Veillon  
Conseiller national

Hans Hess  
Conseiller aux États