

DIRECTION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

p.B.11.41.Am.O.I.-HEC/BCA

Berne, le 4 octobre 1991

Entretiens à la "Securities and Exchange Commission" relatifs à la coopération en matière de surveillance des marchés financiers, Washington, 30 septembre 1991

Le 30 septembre 1991, une délégation suisse conduite par le Ministre B. Godet (GT) a rencontré à Washington une délégation de la "Securities and Exchange Commission" (SEC) présidée par Michael Mann (M), directeur pour les affaires internationales. La composition des deux délégations figure en annexe.

1. Appréciation générale

Les entretiens avaient pour but un échange de vues sur certains aspects de la coopération bilatérale en matière de surveillance des marchés financiers, en particulier sur les questions posées par le blocage de fonds aux Etats-Unis suivi de jugements par défaut contre des investisseurs recherchés pour délits d'initiés (problématique dite de l'affaire Con-tel). Ils ont été également l'occasion d'une reprise de contact à haut niveau entre les responsables du dossier - une telle rencontre n'avait pas eu lieu depuis 1987.

Conduites de façon très ouverte de part et d'autre, les discussions ont permis une réelle clarification des problèmes évoqués. Ces derniers vont être examinés sur le plan interne, en contact avec les milieux bancaires, en vue de rechercher des solutions. (M) a d'ores et déjà accepté l'invitation de (GT) à se rendre en Suisse l'an prochain, afin de poursuivre les discussions sur une base désormais régulière.



2. Transfert aux Etats-Unis de fonds bloqués en Suisse

Deux cas sont pendants avec les Etats-Unis: Meier et Tome/St. Joe, et ce depuis plusieurs années. Du côté suisse, on rappelle à ce propos la jurisprudence restrictive du Tribunal fédéral concernant l'article 74 du traité d'entraide judiciaire avec les USA (TEJUS). On indique toutefois que l'Office fédéral de la police serait prêt à procéder au transfert de tels fonds en vertu de cette disposition, pour autant que l'argent soit le produit des infractions commises aux Etats-Unis, et cela quand bien même ce pays n'est pas en mesure de garantir la réciprocité requise par l'article 8 EIMP. Il faut attendre cependant ce que le TF décidera dans deux affaires en cours (Pemex et Marcos). Sur cette base, l'OFP pourrait aider, le moment venu, la SEC à formuler ses requêtes.

(M) en prend note en insistant sur le besoin de transparence dans ces affaires. Il confirme que c'est en application de la seule "comity" qu'une cour américaine exécuterait un jugement étranger, mais qu'on ne voit guère de raisons pour fonder un refus d'exécution.

3. Problématique Contel

En guise d'introduction, (M) indique qu'en matière de délits d'initiés, il est essentiel que l'enquête soit menée avec rapidité. Une fois les avoirs litigieux bloqués, la SEC dispose de trente jours pour demander le jugement, faute de quoi le blocage est levé (l'affaire Unifund est également citée). Les informations recherchées en Suisse sont certes cruciales, puisqu'elles ont trait à l'identité des prévenus, mais la procédure d'entraide prend un à deux ans. Or la SEC ne peut pas se permettre de perdre un procès à cause des lenteurs de l'entraide judiciaire.

- 3 -

(GT) souligne que dans ce genre d'affaire, ce sont les petits investisseurs innocents de toute intention frauduleuse qui nous intéressent. La nouvelle approche de la SEC va trop loin, car elle les englobe sans discrimination. N'y a-t-il pas pour eux possibilité de se faire connaître et pour la SEC d'attendre le résultat de l'entraide judiciaire avant de demander le jugement par défaut ?

Selon (M), c'est précisément ce que la SEC souhaite et a tenté de faire dans le cas Contel, où quinze investisseurs ont été "dismissed" de cette façon (mais le Crédit Suisse, pour sa part, s'est refusé à coopérer). Les investisseurs peuvent se faire connaître à la SEC jusqu'à ce que le jugement par défaut soit demandé (entre trente jours et six mois), après quoi l'affaire dépend du tribunal.

En tout état de cause, dit (M), la SEC a besoin de procéder par les deux voies: a) blocage des profits le plus rapidement possible aux Etats-Unis, puis aval dans le cadre d'une "civil proceeding"; b) demande d'entraide judiciaire à la Suisse pour connaître l'identité des intéressés. (GT) pose alors la question fondamentale : cette nouvelle approche constitue-t-elle une "Aushöhlung" du TEJUS? Et dans ce cas, la SEC ne peut-elle pas demander le blocage des avoirs en Suisse, puis leur transfert aux Etats-Unis aux conditions assez libérales évoquées ci-dessus (cf. ch. 1)? La réponse de (M) est claire: cela est impossible, car la SEC a le devoir impérieux d'agir vite; l'expérience a d'ailleurs montré que pas un dollar ne peut venir de Suisse.

La question de la notification des actes de la "civil proceeding" aux banques en Suisse par le truchement de l'OFP est également abordée. Il s'avère que pour la SEC, cette notification sortit bel et bien des effets juridiques, car elle intervient en application de l'article 22 TEJUS, au titre d'une "civil proceeding" qui est "ancillary" au sens de l'échange

de lettres de 1987. Bien que théoriquement complémentaire à la notification faite aux agents de change intéressés, cette notification par l'OFP est nécessaire en pratique pour plus de sécurité juridique. Il est répondu du côté suisse que la notification d'actes judiciaires en mains des banques à l'intention de leurs clients n'est pas nécessairement compatible avec l'ordre public suisse. La question devra être examinée.

3. "Consent Decree"

(GT) indique que les autorités suisses suivent ce cas et qu'elles attacheraient du prix à ce que la SBS soit mise, dans cette affaire, sur le même pied que les autres banques suisses.

Réagissant de manière assez engagée, (M) observe que lors d'un entretien avec la SBS en juin dernier, il avait été demandé à cette dernière d'établir le dommage que lui fait subir l'injonction actuelle, ce qu'elle s'était engagée à faire dans les quinze jours, Or la SBS n'a pas repris contact depuis lors. Selon (M), la SBS n'a aucun droit à ce que l'injonction soit rapportée et le fait qu'elle insiste la rend suspecte. La SEC fait un gros effort en acceptant de modifier l'injonction actuelle, mais elle ne peut pas renoncer à toute injonction. En effet, le TEJUS n'est applicable qu'en cas de fraude et seule la violation d'une injonction constitue en l'espèce une telle fraude.

(GT) se borne à prendre note de cette réaction tout en s'étonnant du caractère discriminatoire permanent de l'injonction.

4. Révision de la législation suisse relative à l'entraide judiciaire

M. P. Schmid expose l'état des travaux.

Côté SEC, on en prend note avec intérêt, en relevant les points suivants comme particulièrement importants: les possibilités de recours pour les personnes concernées et impliquées; la transparence de la procédure; les compétences des cantons.

5. Projet de loi fédérale sur les bourses

M. R. Sansonetti expose l'état des travaux.

Pour (M), c'est un bon début, très positif. La meilleure coopération est celle qui a lieu entre autorités de surveillance. (M) attire notre attention sur le fait que la SEC a pour pratique de conclure avec l'étranger des "memorandums of understanding" plutôt que des traités. Par ailleurs, le projet de loi contient certains éléments très stricts, notamment sur le secret. Un MOU ne revêtant pas de caractère contraignant, la SEC ne pourrait donc pas garantir que le secret soit toujours gardé aux USA, par exemple dans le cadre d'une enquête du Congrès.

Au demeurant, la SEC est toujours prête à nous faire bénéficier de l'expérience qu'elle a acquise dans le domaine boursier si nous le désirons.

6. Suivi

Les deux délégations se rencontreront à Berne l'an prochain, afin de poursuivre l'échange de vues sur une base régulière.



Charles-Edouard Held

**LIST OF DELEGATES/ATTENDEES AT MEETING BETWEEN
THE GOVERNMENT OF SWITZERLAND AND THE
U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION**

September 30, 1991

SWITZERLAND

Minister Blaise Godet	Ministry of Foreign Affairs
Charles Edouard Held	Ministry of Foreign Affairs
Philip Guex	Department of Foreign Affairs
Riccardo Sansonetti	Department of Finance
Pierre Schmid	Federal Office for Police Matters
Pascal Gossin	Federal Office for Police Matters
Maurice Darier	Embassy of Switzerland

UNITED STATES

U.S. DEPARTMENT OF STATE

Andre Surena	Office of the Legal Adviser
--------------	-----------------------------

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE

F. David Ford	Office of International Affairs
Margaret Cotter	Office of International Affairs

U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION
OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Michael D. Mann	Director
Paul A. Leder	Assistant Director
Joseph G. Mari	Assistant Director
Lise A. Lustgarten	Senior Counsel
Lauren Albrecht	Staff Attorney



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

CK 18. Okt. 91 10

p.B.11.42.Am.0.1. - HEC/DUP

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Berne, le 17 octobre 1991

Office fédéral de la police
DFJP

Administration fédérale des
finances

DFF

Service économique et
financier

DFAE

CK 18. Okt. 91 10

Entretiens à la "Securities and Exchange Commission" relatifs à
la coopération en matière de surveillance des marchés finan-
ciers, Washington, 30 septembre 1991

Monsieur le Directeur,
Monsieur le Ministre,

Veillez trouver sous ce pli un rapport concernant les entre-
tiens mentionnés en exergue.

Comme il en a été convenu au sein de la délégation suisse, il y
a lieu maintenant de procéder à certaines opérations de suivi:

- a) Effets des notifications de la SEC par le truchement de l'OFP
(p. 3-4 du rapport): il conviendrait que l'OFP informe le
Crédit Suisse que pour la SEC, de telles notifications sont
bien suivies d'effets juridiques. La situation va faire
l'objet d'une évaluation au sein de l'administration fédé-
rale, qui reprendra contact avec les milieux bancaires.
- b) Compatibilité avec l'ordre juridique suisse de la notifi-
cation d'actes judiciaires en mains des banques à l'intention

- 2 -

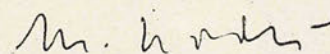
de leurs clients (p. 4 du rapport): par une lettre commune de l'OFP et de notre Direction, l'Office fédéral de la justice et la Commission fédérale des banques devraient être consultés à ce sujet, tant du point de vue de la pratique que du droit. Sur la base de leur réponse, la question sera également discutée avec les milieux bancaires.

- c) "Consent Decree" (p. 4 du rapport): il conviendrait que le Service économique et financier prenne contact avec la Société de Banque Suisse pour lui faire part de la position défendue par M. Mann.

Sur la base de ce qui précède, nous reprendrons contact avec vous, le moment venu, en vue de préparer la discussion envisagée avec les milieux bancaires.

Veuillez croire, Monsieur le Directeur, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre haute considération.

DIRECTION DU DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC



(Godet)

Copie:

- JAC
- Div. Pol. I
- Ambassade de Suisse à Washington
- KT
- GT
- VDF/GAM
- HEC

CK 18. Okt 97 10