

Directives relatives à la réglementation des marchés financiers

5 décembre 2019

Table des matières

Principes de réglementation	3
Processus de réglementation	4
Autorégulation	6

En éditant les présentes lignes directrices, la FINMA accomplit son mandat légal, qui l'invite à préciser les principes de réglementation énoncés à l'art. 7 de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) et dans l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers.

Principes de réglementation

1. Conformément à son mandat légal, la FINMA est une autorité de surveillance indépendante. En vertu de l'art. 4 LFINMA, elle a pour but d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers et de protéger les créanciers et les clients. Elle contribue ce faisant à la compétitivité et à la viabilité de la place financière.¹
2. La FINMA ne réglemente que dans la mesure où les buts visés par la surveillance le requièrent. Lorsque le législateur le prévoit expressément, elle édicte des ordonnances qui concrétisent les dispositions d'exécution techniques. L'autorité explicite sa pratique de la surveillance dans ses circulaires et y décrit la manière dont elle interprète les lois et les ordonnances en vigueur ; elle crée une sécurité juridique et garantit une application efficace du droit. Dans la mesure du possible, elle laisse une marge de manœuvre en vue de solutions sur mesure. La FINMA peut également reconnaître à des normes d'autorégulation une valeur de standards minimaux.
3. Les Chambres fédérales et le Conseil fédéral fixent, à travers leurs lois et leurs ordonnances, le cadre de la réglementation de la FINMA. En matière de marchés financiers, les projets législatifs concernant une loi ou une ordonnance du Conseil fédéral sont placés sous l'égide du Département fédéral des finances (DFF) ou du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI).
4. Conformément à l'art. 7 LFINMA, la FINMA n'adopte des ordonnances et des circulaires que dans la mesure où les buts visés par la surveillance le requièrent et en se limitant autant que possible à définir des principes. L'approche normative basée sur des principes encourage les solutions tournées vers l'avenir et mise sur la responsabilité individuelle des destinataires lors de la mise en œuvre. Une réglementation différenciée et l'application du principe de proportionnalité sont des conditions indispensables à l'approche de surveillance de la FINMA qui est fondée sur les risques.
5. Dans la mesure du possible, les réglementations de la FINMA sont neutres sur les plans de la concurrence et de la technologie et évitent des effets indésirables.

¹ En vertu de l'art. 4 LFINMA, « la surveillance des marchés financiers a pour but de protéger, conformément aux lois sur les marchés financiers, les créanciers, les investisseurs et les assurés, et d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Elle contribue ce faisant à améliorer la réputation, la compétitivité et la viabilité de la place financière suisse ».

6. La FINMA s'engage en faveur d'un processus de réglementation transparent, prévisible et crédible, auquel participent précocement les milieux concernés, à savoir les prestataires de services et produits financiers, leurs clients, d'autres acteurs du marché, des concurrents potentiels ainsi que les milieux intéressés tels que les autorités et la science.

Processus de réglementation

7. **Observation** – En concertation avec le DFF et la Banque nationale suisse (BNS), la FINMA suit notamment l'environnement macroéconomique, la situation sur les marchés financiers, les défis et les risques pour la place financière suisse ainsi que les initiatives nationales et les travaux relatifs aux standards internationaux visant à réglementer les marchés financiers.²
8. **Déclenchement** – En général, les réglementations de la FINMA découlent de modifications du droit supérieur qui doivent être précisées à un niveau inférieur. De plus, le législateur peut charger la FINMA de concrétiser le droit supérieur dans des ordonnances. Enfin, les milieux concernés ou la FINMA peuvent éprouver le besoin de fixer dans des circulaires l'interprétation du droit des marchés financiers, par souci de transparence et de sécurité juridique.
9. **Options** – La FINMA examine les différentes options pour réaliser les objectifs réglementaires, ainsi que le degré d'urgence. Elle analyse la marge de manœuvre conférée par le droit supérieur et les mesures alternatives, telles que des décisions au cas par cas ou la reconnaissance d'une autorégulation. En plus des buts de la surveillance, l'impact sur les coûts des milieux concernés, la concurrence, la capacité d'innovation, la compétitivité internationale et la viabilité de la place financière suisse, les tailles, complexités, structures, activités et risques différents des assujettis ainsi que les standards internationaux minimaux doivent être pris en compte lors de l'élaboration des réglementations.³
10. **Analyses des effets** – En général et dans la mesure du possible, la FINMA estime à un stade précoce du processus, pour ses réglementations, les coûts des différentes options en présence au regard de l'utilité escomptée. Ce faisant, elle tient compte de l'analyse d'impact établies pour une loi ou une ordonnance du Conseil fédéral ainsi que des expériences pratiques et des estimations des milieux concernés. Si nécessaire, elle précise cette analyse des effets au cours du processus de réglementation. L'estimation comprend des données qualitatives et, si

² Cf. le *Memorandum of Understanding* de décembre 2019 dans le domaine de la stabilité financière et de l'échange d'informations relatif à la réglementation des marchés financiers entre le Département fédéral des finances (DFF), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Banque nationale suisse (BNS).

³ Cf. l'art. 7 al. 2 LFINMA.

possible, quantitatives également. D'importantes collectives de données auprès des assujettis peuvent être d'autant plus indiquées qu'un projet de réglementation est susceptible d'avoir des effets importants sur l'économie et la société et que ses conséquences sont incertaines. Il convient de procéder d'une manière proportionnelle et avec discernement.

11. **Coopération avec le DFF et la BNS** – La FINMA associe le DFF à ses projets et considérations réglementaires, ainsi que la BNS dans le cadre de leurs intérêts communs. Si elle arrive à la conclusion qu'une réglementation au niveau législatif ou qu'une ordonnance du Conseil fédéral serait nécessaire pour accomplir son mandat légal, la FINMA informe le DFF en conséquence. Elle lui apporte son soutien pour les travaux en rapport avec l'élaboration de la réglementation.
12. **Consultation préalable** – En principe, la FINMA consulte au préalable les milieux concernés et les milieux intéressés. Ce faisant, elle vérifie les faits pertinents ou rassemble les informations nécessaires, explique les axes du projet de réglementation et reçoit le feed-back correspondant. Cet échange peut également porter sur la nécessité d'intervenir et les options en présence. Les consultations préalables peuvent être menées entre les experts et décideurs des milieux concernés, des milieux intéressés et de la FINMA, y compris discussions du conseil d'administration de la FINMA sur la réglementation.
13. **Consultation des offices** – La FINMA procède à une consultation des unités administratives intéressées avant d'adopter une ordonnance ou une circulaire ou de reconnaître à une norme d'autorégulation une valeur de standard minimal au sens de l'art. 7 al. 3 LFINMA.
14. **Consultation publique** – En principe, la FINMA mène une consultation publique sur les projets de réglementation et donne en particulier aux milieux concernés et aux milieux intéressés l'opportunité de s'exprimer. Toute consultation éventuelle s'appuie sur les prescriptions de la loi sur la consultation. Les auditions sont réalisées selon les dispositions de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers. En plus des textes réglementaires, la FINMA publie un rapport explicatif dans lequel elle expose également les résultats des analyses des effets. Elle présente les prises de position reçues et les traite dans le rapport sur les résultats. À titre exceptionnel, il est possible de renoncer à une audition lorsque le droit supérieur ne laisse aucune marge de manœuvre et qu'aucun nouvel enseignement n'est dès lors attendu.
15. **Harmonisation matérielle et temporelle** – La FINMA veille à la cohérence matérielle et temporelle entre les réglementations existantes et prévues, y compris l'autorégulation.
16. **Adoption** – Avant d'adopter une réglementation, la FINMA examine notamment les arguments présentés dans le cadre de l'audition, les questions de droit transitoire, ainsi que l'opportunité de projets pilotes, de phases de test, de limites dans le temps ou autres. Elle publie à temps les réglementations adoptées sur son site Internet.

17. **Transparence en matière de planification et de mise en œuvre** – La FINMA fournit sur son site Internet des informations concernant les projets de réglementation prévus ou en cours ainsi que leur état d'avancement. Elle planifie à temps la mise en œuvre des réglementations et accorde, si nécessaire, des délais transitoires appropriés.
18. **Évaluation a posteriori** – La FINMA examine si les réglementations mises en œuvre ont l'effet souhaité, si elles doivent être mises à jour ou si une abrogation est opportune, par exemple car le marché n'est plus défaillant ou les bases réglementaires supérieures ont été modifiées. Pour ce faire, elle mène également une audition auprès des milieux intéressés. En cas de projets essentiellement techniques, la FINMA analyse spécifiquement les conséquences effectives de la mise en œuvre après une période prédéfinie et tient alors compte des expériences des milieux concernés. Si nécessaire, elle adapte les textes existants ou les abroge. Les résultats des évaluations a posteriori sont publiés.

Autorégulation

19. **Soutien** – L'autorégulation, c'est-à-dire la réglementation des marchés financiers par les participants (par ex. des associations privées), est soutenue par la FINMA conformément aux prescriptions légales.
20. **Reconnaissance comme standard minimal** – Le conseil d'administration de la FINMA peut reconnaître à une autorégulation une valeur de standard minimal et la faire respecter. La FINMA invite les organismes d'autorégulation à respecter eux aussi les idées maîtresses des exigences réglementaires posées à la FINMA.
21. **Consultation publique** – La FINMA peut également prévoir une consultation publique lorsque le contenu d'une autorégulation a une grande portée matérielle.