



## Arrêt du 3 avril 2018

---

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),  
Eva Schneeberger, Ronald Flury, juges,  
Ivan Jabbour, greffier.

---

Parties

**A. \_\_\_\_\_ SA, en liquidation,**  
représentée par Maître Olivier Carrard, avocat,  
recourante,

contre

**Autorité fédérale de surveillance  
des marchés financiers FINMA,**  
Laupenstrasse 27, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Frais de la procédure d'enforcement.

**Faits :****A.**

A.\_\_\_\_\_ SA, en liquidation (ci-après : A.\_\_\_\_\_ ou la recourante), inscrite au registre du commerce du canton de Genève depuis le 8 janvier 1999 sous la raison sociale initiale B.\_\_\_\_\_ SA, a obtenu l'autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire financier directement soumis à l'ancienne Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent par décision du 17 juin 2002. Par courrier du 20 décembre 2013, la FINMA a informé la recourante que, parallèlement au traitement d'une requête d'entraide administrative déposée par la Securities and Exchange Commission des États-Unis (SEC) concernant des transactions effectuées par la recourante pour le compte de clients sur le titre de la société C.\_\_\_\_\_, son dossier avait été transmis à la Division Enforcement de la FINMA qui a décidé de procéder à des investigations complémentaires en lui demandant de répondre à des questions concernant son activité.

Les 21 et 24 février 2014, la recourante a fourni des réponses ainsi que des documents à la FINMA. Par courrier du 22 juillet 2014, cette dernière a fait savoir à la recourante qu'elle jugeait certaines réponses insuffisantes, lui demandant d'apporter des précisions ainsi que des compléments tout en lui adressant de nouvelles questions concernant des opérations sur les titres de la société D.\_\_\_\_\_. Le 13 octobre 2014, A.\_\_\_\_\_ a produit des réponses ainsi que des documents supplémentaires.

**B.**

Par décision superprovisionnelle du 8 octobre 2015, la FINMA a nommé Me E.\_\_\_\_\_ en tant que chargé d'enquête auprès de A.\_\_\_\_\_ afin d'établir les activités effectivement exercées par celle-ci ainsi que ses relations avec d'autres sociétés détenues par son administrateur président F.\_\_\_\_\_, identifier tout élément relatif à une implication de A.\_\_\_\_\_ dans des opérations *pump and dump* sur des titres cotés aux bourses nord-américaines et examiner si elle a pris les mesures nécessaires afin de répondre aux exigences que lui impose la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Elle s'est réservé le droit d'étendre ou de restreindre le mandat en tout temps. À l'appui de sa décision de nommer un chargé d'enquête, la FINMA a relevé le nombre important de requêtes d'entraide administrative internationale en raison de possibles manipulations de marché commises par A.\_\_\_\_\_, ses clients ou ses anciens organes et a considéré que les réponses fournies par A.\_\_\_\_\_ ne suffisaient pas à lever les doutes qui entouraient son activité ; par ailleurs, indépendamment d'une telle implication, il convenait de s'assurer

que sa manière d'appréhender les transactions entre clients correspondaient à ses obligations de diligence et qu'elle avait entrepris les démarches qui s'imposaient après avoir eu connaissance des requêtes d'entraide.

### **C.**

Le vendredi 13 novembre 2015 ainsi que le lendemain, le chargé d'enquête s'est rendu dans les locaux de A.\_\_\_\_\_. Il a copié l'infrastructure informatique et pris possession de la clé du local d'archives après avoir identifié 41 classeurs jugés pertinents pour l'enquête. Il a rendu un rapport intermédiaire le 20 novembre 2015 relatant les détails de son intervention. Par courrier du 13 Novembre 2015, le chargé d'enquête a demandé à la recourante de payer une avance de frais à hauteur de 54'000 francs jusqu'à la semaine suivante. Celle-ci a effectué un versement de 20'000 francs en avertissant le chargé d'enquête par lettre du 23 novembre 2015 que le solde lui parviendrait par fractions selon ses capacités financières. Prévenue par le chargé d'enquête, la FINMA a exhorté la recourante par courrier du 2 décembre 2015 à payer le solde ou à produire des pièces attestant de son incapacité à effectuer le versement. Dans sa réponse du 4 décembre 2015, A.\_\_\_\_\_ a exposé les raisons pour lesquelles elle ne disposait pas des liquidités nécessaires et informé la FINMA de sa décision de renoncer à moyen terme à son autorisation. Par courrier du 22 décembre 2015, elle s'est déterminée sur les mesures prononcées le 8 octobre 2015 à titre superprovisionnel en contestant son implication dans les opérations faisant l'objet des procédures d'entraide et concluant à ce qu'il soit mis fin au mandat du chargé d'enquête. Le 15 janvier 2016, la FINMA a informé la recourante qu'elle avait décidé d'étendre le mandat du chargé d'enquête à la détermination de sa situation patrimoniale actuelle.

### **D.**

Par décision provisionnelle du 4 février 2016, la FINMA a confirmé le dispositif de sa décision du 8 octobre 2015. Le 23 février puis le 1<sup>er</sup> mars 2016, F.\_\_\_\_\_ a demandé au chargé d'enquête à pouvoir accéder aux archives pour les besoins d'une demande de production de documents de la FINMA dans le cadre d'une procédure d'entraide administrative. Par courriel du 1<sup>er</sup> mars 2016, le chargé d'enquête lui a répondu que la FINMA lui a indiqué qu'elle avait suspendu le délai relatif à cette affaire. Par lettre du 2 mars 2016, le chargé d'enquête a demandé à la recourante une avance de frais complémentaire de 27'000 francs. La recourante a écrit le 11 mars 2016 à la FINMA en indiquant qu'elle jugeait cette demande excessive, ce à quoi l'autorité inférieure a répondu par courrier du 22 mars 2016 en expliquant qu'il lui revenait de contrôler la proportionnalité des

frais. La recourante a par la suite informé le chargé d'enquête qu'elle procéderait au paiement par tranches. Le 18 mai 2016, le chargé d'enquête a rendu son second rapport intermédiaire daté du 9 mai 2016. Dans le courant des mois de mai à juillet, le chargé d'enquête a soumis diverses questions à la recourante auxquelles elle a répondu en partie. Le 6 juillet 2016, la recourante a demandé à pouvoir consulter ses archives afin de pouvoir répondre à certaines questions. Le 12 juillet 2016, le représentant de la recourante a informé le chargé d'enquête que l'assemblée générale de celle-ci avait décidé la liquidation de la société. Après avoir envoyé deux rappels les 8 et 15 juillet, le chargé d'enquête a rétorqué par courrier du 18 juillet 2016 que les archives n'étaient pas nécessaires pour répondre à une partie des questions. Le 20 juillet, une réunion de travail a eu lieu avec la participation du chargé d'enquête, de F. \_\_\_\_\_ ainsi que du représentant de A. \_\_\_\_\_, à l'occasion de laquelle le chargé d'enquête a rendu la clé du local d'archives. Le 4 août 2016, la FINMA a imparti à la recourante un délai jusqu'au 15 août pour répondre aux questions encore ouvertes. Expliquant que le délai octroyé ne suffisait pas à rassembler tous les renseignements demandés, la recourante a requis une prolongation de délai jusqu'au 26 août 2016 qui lui a été accordée. Le 25 août 2016, la recourante a fourni certaines informations tout en sollicitant une nouvelle prolongation de délai qui a été rejetée par la FINMA par courrier du 29 août 2016 dans lequel l'autorité a en outre annoncé la remise prochaine d'un projet d'état de fait provisoire sur lequel la recourante serait invitée à se prononcer. Le 23 septembre 2016, la recourante a consulté le dossier de la FINMA dans les locaux de celle-ci. Le 3 octobre 2016, la recourante s'est déterminée sur le projet – envoyé par la FINMA le 8 septembre – et a sollicité le classement du dossier.

#### **E.**

Par décision du 28 octobre 2016, la FINMA a classé la procédure d'enforcement ouverte à l'encontre de la recourante (ch. 1 du dispositif). Elle a levé le mandat du chargé d'enquête et mis les frais de celui-ci par 88'954.65 francs à la charge de la recourante (ch. 2 du dispositif) ainsi que ceux de la procédure à hauteur de 60'000 francs (ch. 3 du dispositif).

La FINMA a indiqué qu'il n'avait pas été possible de confirmer ou d'infirmer les soupçons de manipulation de marché ayant en partie provoqué l'ouverture de la procédure et estimé qu'elle n'obtiendra pas – ou difficilement – des informations supplémentaires de la part de A. \_\_\_\_\_. Elle a ajouté qu'il existait cependant de sérieux indices de violations par A. \_\_\_\_\_ des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Toutefois, compte tenu de la décision de la

recourante d'abandonner volontairement son autorisation et de sa liquidation prochaine, elle a renoncé à poursuivre la procédure. La FINMA a considéré que les frais du chargé d'enquête étaient proportionnés à l'effort nécessaire et déclaré que la recourante avait généré un surplus de travail en répondant à ses questions de manière partielle et imprécise. S'agissant des frais de procédure, la FINMA a expliqué que la recourante avait provoqué l'ouverture de celle-ci par ses activités et les réponses insuffisantes qu'elle avait données de sorte qu'ils devaient être mis à sa charge ; leur montant était fonction de la complexité de la procédure et de sa durée, du comportement de la recourante ainsi que du suivi du dossier parallèlement au travail du chargé d'enquête.

#### **F.**

Par mémoire du 30 novembre 2016, la recourante a formé recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette décision en concluant sous suite de frais et dépens : à l'annulation du chiffre 2 du dispositif dans la mesure où il fixe les frais du chargé d'enquête et les met à sa charge en sollicitant qu'ils soient mis à la charge de la Confédération, subsidiairement réduits à 10'000 francs, plus subsidiairement que la cause soit renvoyée à la FINMA pour nouvel examen de ces frais ; à l'annulation du chiffre 3 du dispositif concernant les frais de procédure de la FINMA et à ce que ceux-ci soient réduits à 5'000 francs ; à ce qu'il lui soit accordé une indemnité de 4'000 francs à charge de la Confédération.

À l'appui du recours, la recourante allègue une constatation inexacte des faits par la FINMA lorsqu'elle qualifie ses réponses de vagues ou partielles et qu'elle lui reproche de ne pas avoir délivré des renseignements de manière satisfaisante. Elle reproche en outre à la FINMA une violation du droit en lien avec la fixation des frais et leur mise à sa charge. Selon elle, les frais du chargé d'enquête ne sauraient être mis à sa charge dès lors que la procédure n'a pas permis de lui imputer une violation des obligations légales ou réglementaires. Subsidiairement, elle estime ces coûts disproportionnés en expliquant que le chargé d'enquête ne s'est pas satisfait de ses réponses – qu'elle juge claires – et posait de nouvelles questions sans lui laisser le temps d'y répondre de manière adéquate, ajoutant que les rapports établis s'avéraient d'un niveau scientifique insuffisant compte tenu des honoraires facturés. Elle juge en outre excessif le nombre d'heures effectuées et critique le grand nombre d'échanges de courriers et de conversations entre le chargé d'enquête et la FINMA qui a mené à une double facturation. La recourante conclut que les principes d'équivalence et de proportionnalité ne sont pas remplis. Elle fait valoir en substance les mêmes arguments en lien avec les frais de la procédure

prononcés par la FINMA. Elle déclare notamment que la décision de classement est totalement différente de l'état de fait proposé qui donc s'est avéré inutile tandis que la décision du 4 février 2016 ne faisait que reprendre le contenu de celle du 8 octobre 2015. De manière générale, elle considère comme exagéré le temps consacré aux différentes tâches citant en exemple des courriers de la FINMA du 25 janvier 2016 et du 29 août 2016. Elle relève également que le tarif horaire maximal de la FINMA de 420 francs dépasse celui que le FITAF attribue aux avocats.

La recourante sollicite une indemnité de 4'000 francs en raison du travail accompli pour se prononcer sur l'état des faits qui lui a été présenté par la FINMA, selon elle inutilement compte tenu de la décision de classement, ainsi que des dépens pour la présente procédure de recours à hauteur de 10'000 francs.

#### **G.**

Dans sa réponse du 13 janvier 2017, la FINMA conclut, sous suite de frais, au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Elle relève que la recourante n'avait pas attaqué la décision provisionnelle du 4 février 2016 et indique que les frais du chargé d'enquête sont mis à la charge de l'assujetti même si les soupçons à la base de sa nomination devaient s'avérer infondés. Elle ajoute que la nomination du chargé d'enquête était justifiée en l'espèce en raison du nombre considérable de requêtes d'entraide internationale relatives à des soupçons de manipulations de marché concernant la recourante ainsi que d'autres indices d'éventuelles violations du droit de la surveillance appelant une intervention sur place d'un spécialiste indépendant. Elle explique que la procédure a été classée pour des motifs d'opportunité et non par faute d'avoir pu confirmer les soupçons initiaux qui, au contraire, se sont renforcés en cours de procédure concernant le non-respect des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Elle précise que les coûts du chargé d'enquête ont fait l'objet d'un examen préalable et juge leur montant adéquat compte tenu de la durée de l'intervention, du nombre de documents consultés, de la complexité de la matière ainsi que du comportement de la recourante. En ce qui concerne le montant des frais de la procédure, elle déclare que les nombreux contacts intervenus entre elle et son mandataire résultent de la collaboration défailante de la recourante qui a fractionné de son propre chef le versement de l'avance de frais et tardé systématiquement à livrer des informations complètes. Il n'est pas critiquable selon elle que ces échanges donnent lieu à une double facturation dans la mesure où ceux-ci ont généré du travail tant de son côté que de celui du chargé d'enquête. Elle explique que la décision du 4 février

2016 ne constitue pas une simple reprise du contenu de la décision superprovisionnelle du 8 octobre 2015 mais fait suite à un réexamen circonstancié de la situation. Le temps facturé en lien avec le courrier du 25 janvier 2016 ne comprend pas uniquement la rédaction mais également les réflexions préalables sur la manière de procéder face à la recourante tandis que celui du 29 août 2016 – rejetant une demande de prolongation de délai – avait nécessité l'examen du courrier de la recourante du 25 août 2016. Elle indique que l'établissement du projet d'état de fait devait permettre à la recourante d'exercer son droit d'être entendue et ne s'est pas avéré inutile puisqu'il a contribué à la décision de la FINMA de classer la procédure. La FINMA estime irrecevable la conclusion de la recourante tendant à obtenir une indemnité pour ses frais de représentation.

La FINMA a joint à sa réponse les déterminations du chargé d'enquête du 10 janvier 2017 sur les allégations de fait contenues dans le recours.

#### **H.**

Dans ses déterminations du 17 février 2017, la recourante déclare que l'argumentation de la FINMA est contradictoire puisqu'elle a décidé de classer la procédure alors même qu'elle continuait à chercher des éléments à lui reprocher. Elle ne saurait se voir imputer la longueur des recherches infructueuses. La recourante explique le fractionnement du paiement de l'avance de frais par son manque de liquidité et non pas par un manque de volonté de collaborer. Elle conteste avoir tardé systématiquement à livrer les informations demandées. Elle explique qu'elle critique l'ampleur de la facturation du projet d'état de fait et non pas son utilité en soi. Elle estime que la FINMA n'a pas à lui facturer le temps nécessaire à des réflexions dont elle ne devrait pas avoir besoin en tant qu'autorité spécialisée. Selon elle, le manque d'accès au local d'archives a compliqué le travail nécessaire à fournir les renseignements requis. Elle ajoute que le chargé d'enquête ne peut – dans ses déterminations du 10 janvier 2017 – d'une part déclarer ne pas avoir pris connaissance des 41 dossiers déposés aux archives tout en prétendant d'autre part que ceux-ci étaient inutiles à la préparation des réponses aux questions qu'il posait à la recourante.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

#### **Droit :**

## **1.**

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

**1.1** À teneur des art. 31 et 33 let. e LTAF en relation avec l'art. 54 al. 1 LFINMA (RS 956.1), le Tribunal administratif fédéral est compétent pour juger des recours contre les décisions rendues par la FINMA. L'acte du 28 octobre 2016 – y compris la partie du dispositif consacrée aux frais attaquée en l'espèce – constitue une décision au sens de l'art. 5 PA. Le Tribunal de céans peut donc connaître de la présente affaire.

**1.2** La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par les chiffres 2 et 3 du dispositif de la décision et a un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue dans cette mesure (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Quant à elle, la conclusion tendant à l'octroi d'une indemnité pour les frais de représentation de la recourante excède l'objet de la décision entreprise, soit les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer si la loi avait été correctement interprétée (cf. ATF 131 II 200 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5475/2008 du 5 mars 2009 consid. 2.2 et les réf. cit.) ; partant, elle s'avère irrecevable.

**1.3** Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est ainsi recevable dans la mesure définie ci-dessus.

## **2.**

**2.1** Si, dans le cadre de la surveillance qu'elle exerce conformément aux lois sur les marchés financiers dont la LBA (art. 6 al. 1 en relation avec art. 1 al. 1 let. f LFINMA), la FINMA apprend que les prescriptions légales sur les marchés financiers ont été enfreintes ou si elle constate d'autres irrégularités, elle prend les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal (art. 31 LFINMA). Elle dispose à cet égard d'une importante marge de manœuvre mais doit se conformer aux principes généraux régissant toute activité administrative, ce qui implique notamment l'interdiction de l'arbitraire, le respect de l'égalité de traitement ainsi que les principes de la proportionnalité et de la bonne foi (cf. ATF 135 II 356 consid. 3.1).



**2.2** À titre de mesure, la FINMA peut, en vertu de l'art. 36 al. 1 LFINMA, charger un spécialiste indépendant (chargé d'enquête) d'effectuer une enquête dans l'établissement d'un assujetti pour élucider un fait relevant de la surveillance ou pour mettre en œuvre les mesures de surveillance qu'elle a ordonnées. À cet effet, il n'est pas nécessaire qu'une violation de la loi ait déjà été constatée : il suffit qu'il existe des indices objectifs à cet égard et que seuls la nomination d'un chargé d'enquête ou un contrôle sur place permettent de définitivement élucider les faits. L'irrégularité à laquelle la FINMA doit remédier réside dans l'incertitude de la situation initiale qu'il convient de dissiper grâce à la nomination d'un chargé d'enquête (cf. ATF 137 II 284 consid. 4.2.1 s.). Les frais occasionnés par l'engagement d'un chargé d'enquête sont à la charge de l'assujetti. À la demande de la FINMA, celui-ci verse une avance de frais (art. 36 al. 4 LFINMA). Comme pour les frais de procédure (cf. infra consid. 2.3), les coûts générés par l'intervention du chargé d'enquête doivent être supportés par l'assujetti même si le soupçon initial ne devait pas être confirmé (cf. arrêt du TAF B-6737/2014 du 17 février 2016 consid. 7.1 et les réf. cit.). La FINMA a le droit et le devoir de vérifier le bien-fondé des honoraires et de les censurer s'ils s'avèrent excessifs (cf. arrêt du TF 2A.119/2002 du 11 décembre 2002 consid. 3.1.1). S'il devait néanmoins s'avérer que le chargé d'enquête a été nommé en l'absence de tout soupçon raisonnable de l'existence d'une irrégularité, les frais de celui-ci devront en principe être supportés par la FINMA (cf. arrêt du TAF B-422/2015 du 8 décembre 2015 consid. 3.3.2 ; Rapport de la Commission fédérale des banques " Mandataires de la CFB", mars 2008, p. 19).

**2.3** En vertu de l'art. 15 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LFINMA, la FINMA perçoit des émoluments pour chaque procédure de surveillance et pour les prestations qu'elle fournit. Les taxes et émoluments de la FINMA doivent, dans la mesure du possible, être fixés et prélevés en application du principe de causalité (cf. Message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [ci-après : Message LFINMA], FF 2006 2741, 2756). L'expression "chaque procédure de surveillance" a été choisie pour tenir compte des cas dans lesquels la procédure ne débouche sur aucune décision formelle, voire lorsqu'elle s'achève par une suspension. Si la décision de suspendre la procédure n'engage que peu de frais, l'enquête qui l'a précédée peut s'avérer coûteuse. Grâce à la formulation choisie, cette enquête pourra aussi être financée par des émoluments (cf. Message LFINMA, FF 2006 2741, 2780). Chargé de régler les modalités (art. 15 al. 4 LFINMA), le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les émoluments et les taxes de la FINMA du 15 octobre 2008 (Oém-FINMA, RS 956.122). Selon l'art. 5

Oém-FINMA, est notamment tenue de payer des émoluments toute personne qui provoque une décision (let. a) ou une procédure de surveillance qui ne débouche pas sur une décision ou qui est classée (let. b). Selon l'art. 8 al. 3 Oém-FINMA, pour les décisions, les procédures de surveillance et les prestations pour lesquelles aucun tarif n'est fixé dans l'annexe de l'ordonnance, l'émolument est calculé en fonction du temps consacré et de l'importance de l'affaire pour la personne assujettie. Le tarif horaire prévu pour les émoluments varie de 100 à 500 francs selon la fonction occupée au sein de la FINMA par les personnes chargées de l'affaire et l'importance de l'affaire pour la personne assujettie (art. 8 al. 4 Oém-FINMA).

### 3.

La recourante reproche à la FINMA une constatation inexacte des faits en lien avec la qualification de ses réponses comme étant vagues ou incomplètes ainsi qu'avec sa prétendue incapacité à délivrer des renseignements et documents dans les délais impartis. Il ne s'agit cependant pas d'une question de fait mais d'une appréciation par l'autorité de la qualité des réponses de la recourante sur laquelle il sera revenu plus loin. Ce grief doit dès lors être rejeté.

### 4.

Dans la décision attaquée, la FINMA a mis les frais résultant du mandat du chargé d'enquête ainsi que ceux de la procédure à la charge de la recourante. La recourante estime ne pas avoir à supporter les coûts d'une enquête selon elle injustifiée ; subsidiairement, elle les juge excessifs et requiert leur diminution ou le renvoi de la cause à la FINMA pour nouvelle fixation des frais du chargé d'enquête ; elle requiert en outre la réduction des frais de procédure de la FINMA à 5'000 francs.

Se pose ainsi d'abord la question de savoir si la recourante a provoqué tant l'ouverture de la procédure de manière générale (cf. infra consid. 4.2) que la nomination, dans ce cadre, d'un chargé d'enquête (cf. infra consid. 4.3) en raison de l'existence d'une irrégularité dont elle est responsable et nécessitant l'intervention d'un mandataire – dans une mesure jugée exagérée par la recourante (cf. infra consid. 4.4) – afin d'éclaircir la situation. Il sera ensuite examiné dans une seconde étape si les montants retenus par la FINMA comme frais du chargé d'enquête et de la procédure s'avèrent justifiés (cf. infra consid. 5).

Comme il a été exposé ci-dessus (cf. supra consid. 2.3), l'issue de la procédure, en particulier les conclusions de la FINMA quant à l'existence

d'irrégularités, n'est en soi pas déterminante s'agissant de la prise en charge des frais par l'assujetti. Il n'est dès lors pas nécessaire de juger ci-après si les activités de la recourante violaient le droit de la surveillance mais uniquement d'examiner si la FINMA disposait d'éléments suffisants justifiant l'ouverture d'une enquête ainsi que l'intervention d'un chargé d'enquête. Le fait que la FINMA ait mis un terme à la procédure ainsi qu'au mandat du chargé d'enquête ne peut être interprété dans le sens qu'aucune irrégularité n'a pu être prouvée et encore moins qu'aucun soupçon n'a pu justifier l'ouverture de l'enquête ; faisant usage de sa marge de manœuvre (cf. supra consid. 2.1) et agissant conformément au principe de la proportionnalité, la FINMA peut en effet décider de l'opportunité ou non de poursuivre une procédure.

**4.1** En tant qu'intermédiaire financier, la recourante doit respecter les obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (art. 3 ss LBA) dont celle d'identifier l'ayant droit économique d'une relation d'affaires (art. 4 LBA) et d'établir et de conserver des documents (art. 7 LBA). Elle doit également, à titre d'obligation de diligence particulière, clarifier l'arrière-plan et le but d'une transaction ou d'une relation d'affaires lorsque celles-ci comportent un risque accru (art. 6 al. 2 let. c LBA). L'intermédiaire financier fixe des critères signalant la présence de risques accrus : selon le domaine d'activité de l'intermédiaire financier, entre notamment en considération à titre de critère la complexité des structures, particulièrement en cas d'utilisation de sociétés de domicile (art. 13 al. 1 et 2 let. h OBA-FINMA). L'intermédiaire financier fixe également des critères de détection des transactions comportant des risques accrus (art. 14 al. 1 OBA-FINMA). En cas de relations d'affaires ou de transactions comportant des risques accrus, l'intermédiaire financier entreprend, dans une mesure proportionnée aux circonstances, des clarifications complémentaires. Selon les circonstances, il y a lieu d'établir notamment à quelle fin les valeurs patrimoniales prélevées sont utilisées et l'arrière-plan économique des versements entrants importants et si ceux-ci sont plausibles (art. 15 al. 1 et al. 2 let. c et d OBA-FINMA). L'intermédiaire financier veille à la mise en place d'une surveillance efficace des relations d'affaires et des transactions et assure ainsi la détection des risques accrus (art. 20 al. 1 OBA-FINMA). S'agissant de l'obligation de documentation, l'intermédiaire financier doit établir des documents relatifs aux transactions effectuées ainsi qu'aux clarifications requises en vertu de la LBA de manière que des tiers experts en la matière puissent se faire une idée objective sur les transactions et les relations d'affaires ainsi que sur le respect des dispositions de la LBA (art. 7 al. 1 LBA). Cette exigence est précisée à l'art. 22 al. 1 OBA-FINMA selon lequel

l'intermédiaire financier établi, organise et conserve sa documentation de manière à ce que notamment la FINMA (let. a) et un chargé d'enquête nommé par elle conformément à l'art. 36 LFINMA (let. c) puissent se faire dans un délai raisonnable une opinion fiable sur le respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Afin de se voir octroyer une autorisation en tant qu'intermédiaire financier directement soumis à la surveillance de la FINMA, l'intermédiaire financier doit notamment jouir d'une bonne réputation et présenter toutes garanties de respecter les obligations découlant de la LBA, cette disposition s'appliquant aussi aux personnes chargées de l'administration ou de la direction de ses affaires (art. 14 al. 2 let. c LBA) ; comme toute condition à l'octroi d'une autorisation relevant de la surveillance des marchés financiers, les exigences de l'art. 14 LBA doivent être respectées en permanence (cf. arrêt du TF 2C\_163/2014 du 15 janvier 2015 consid. 2.3 ; arrêt du TAF B-2318/2006 du 23 juin 2008 consid. 2.1). En leur qualité d'assujettis, les intermédiaires financiers doivent fournir à la FINMA ainsi qu'à un chargé d'enquête les renseignements et les documents nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches (art. 29 al. 1 et art. 36 al. 3 LFINMA).

## 4.2

**4.2.1** La FINMA a justifié l'ouverture de son enquête par le nombre de requêtes d'entraide administrative internationale visant des clients et des collaborateurs de la recourante, en particulier G.\_\_\_\_\_, qui l'ont poussée à soupçonner une éventuelle implication de celle-ci dans les opérations litigieuses ou du moins un manque de diligence dans la gestion de ses dossiers et le respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, en particulier l'identification de transactions inhabituelles. Dans son recours ainsi que dans ses déterminations du 17 février 2017, la recourante ne se prononce pas en détail sur la légalité de ses activités mais se contente pour l'essentiel de contester le bien-fondé de la procédure tout en relevant que la FINMA n'était pas parvenue à prouver un comportement contraire aux normes de sa part. Il ressort néanmoins de ses courriers à la FINMA en cours de procédure qu'elle estime avoir respecté ses devoirs de diligence et nie toute implication dans les décisions d'investissement de ses clients tout en prenant ses distances avec G.\_\_\_\_\_ en raison des agissements de celui-ci à son insu. Elle déclare n'avoir jamais ordonné de transactions sans instructions de ses clients et n'effectuer que des opérations d'administration et non pas de gestion. Elle indique que seul G.\_\_\_\_\_ avait été visé par les requêtes d'entraide et non pas elle-même ou ses autres dirigeants.

**4.2.2** Il ressort en effet du dossier que des requêtes d'entraide déposées par la SEC et la British Columbia Securities Commission (BCSC) en lien avec des possibles manipulations de marché avaient à plusieurs reprises amené la FINMA à demander des informations à la recourante afin de découvrir pour le compte de qui celle-ci avait transmis l'ordre d'effectuer certaines transactions sur des titres cotés sur le marché OTC dont les actions de C.\_\_\_\_\_ et D.\_\_\_\_\_. Ainsi, la FINMA lui a notamment envoyé des courriers les 28 juin et 2 décembre 2013 en relation avec des enquêtes de la BCSC, le 16 août 2013 pour une enquête de la SEC, d'autres demandes étant intervenues auparavant et par la suite. L'apparition réitérée du nom de la recourante dans ces procédures était susceptible de résulter, si ce n'est d'une implication intentionnelle de la recourante dans les opérations, d'un manque de diligence dans la surveillance des relations d'affaires et des transactions opérées par le biais de comptes sur lesquels ses représentants disposaient d'un pouvoir de signature. Ses explications ne pouvaient dès lors convaincre la FINMA de l'absence de toute irrégularité compte tenu du nombre de clients – quarante sociétés selon la FINMA alors même que, selon les propres déclarations de la recourante, elle n'avait compté entre 2007 et 2013 qu'environ 450 clients et disposait, en 2012 et 2013, de 169 relations durables constituant des mandats LBA – visés par des enquêtes en relation avec des transactions effectuées par son biais ; l'indication par la recourante qu'elle n'intervenait pas dans les décisions d'investissement ne suffisait pas à dissiper d'entrée les soupçons concernant la régularité de ses activités ou un manquement dans la surveillance des transactions de ses clients.

**4.2.3** Tous ces éléments pouvaient légitimement amener la FINMA à examiner les activités de la recourante et son fonctionnement. Par conséquent, il y a lieu de conclure que la recourante a provoqué l'ouverture de la procédure.

### **4.3**

**4.3.1** Dans sa décision superprovisionnelle du 8 octobre 2015, la FINMA a justifié la nomination d'un chargé d'enquête par le fait que la procédure n'avait jusqu'alors pas permis de lever tous les doutes entourant l'activité de la recourante, estimant en outre que certains éléments du dossier remettaient en cause la crédibilité des réponses que celle-ci avait données ; ainsi, l'utilisation de structures complexes off-shore dont les fonctions ne sont pas toujours évidentes rendait difficile la compréhension des activités de la recourante tandis que l'investissement systématique dans des *penny stocks* remettait en doute le but d'administration pérenne

selon la recourante du patrimoine des clients. Dans ses déterminations du 22 décembre 2015 sur la décision provisionnelle, la recourante a pour sa part déclaré ne pas avoir violé les dispositions légales, seul G. \_\_\_\_\_ étant visé par des requêtes d'entraide, ajoutant qu'elle avait fourni les renseignements demandés et concluant à ce qu'il soit mis fin au mandat du chargé d'enquête. Cette requête n'a pas été admise par la FINMA qui a confirmé la nomination du chargé d'enquête par décision provisionnelle du 4 février 2016 en expliquant que des doutes subsistaient quant à la conformité des activités de la recourante aux exigences imposées aux intermédiaires financiers et que certains éléments du dossier, dont l'usage de structures complexes et d'un système de messagerie éliminant certaines communications avec les clients, laissaient penser que A. \_\_\_\_\_ tentait de dissimuler des éléments importants ; dès lors, aucune autre mesure moins contraignante ne s'avérait envisageable afin de clarifier la situation de fait.

**4.3.2** La décision provisionnelle du 4 février 2016 n'a pas été contestée à l'époque par la recourante mais peut être attaquée avec la décision finale du 28 octobre 2016 dans la mesure où elle influe sur le contenu de celle-ci (art. 46 al. 2 PA) puisque la nomination du chargé d'enquête a provoqué les frais mis à la charge de la recourante. S'agissant des raisons qui ont amené la FINMA à nommer le chargé d'enquête, il convient de relever que les informations et documents produits par la recourante, bien que conséquents, ne permettaient pas toujours de répondre à toutes les questions de la FINMA. Par exemple, à la question 25 du courrier de la FINMA du 20 décembre 2013 demandant l'identité de certaines personnes qui avaient décidé de transférer des fonds à la recourante et de clore des relations bancaires auprès de H. \_\_\_\_\_, la recourante n'a pas répondu clairement dans son courrier du 21 février 2014, se contentant d'expliquer que des instructions avaient été données à H. \_\_\_\_\_ de transférer les fonds et joignant des copies des ordres correspondants signés par ses propres employés disposant d'un droit de signature sur les comptes en question. Dans la question 21 du courrier de la FINMA du 22 juillet 2014, la recourante était invitée à préciser et documenter le domaine d'activité des clients ultimes de certaines structures mises en place par elle ainsi que l'origine des fonds déposés chez H. \_\_\_\_\_. Elle a produit dans ses écritures du 13 octobre 2014 un tableau contenant de courtes descriptions des activités des clients sans y joindre la documentation demandée ; elle a précisé qu'ils avaient uniquement déposé des titres qui ont ensuite été vendus sur le marché sans donner plus d'informations sur leur origine et sans fournir de pièces à l'appui ou du moins renvoyer à des éléments du

dossier qui auraient permis à la FINMA de trouver les renseignements recherchés.

**4.3.3** Ces faits permettaient de douter du respect par la recourante de ses devoirs de diligence, notamment de documentation, ainsi que de son devoir de collaboration (art. 29 LFINMA). En outre, d'autres aspects de l'affaire telle la complexité des structures mises en place par la recourante pour ses clients – ceux-ci étaient généralement les bénéficiaires de trusts propriétaires d'une société titulaire d'une relation bancaire administrée par la recourante, tandis que d'autres sociétés sises notamment à Nevis et appartenant à F.\_\_\_\_\_ fonctionnaient comme *trustee* et *protector* respectivement – étaient de nature à appeler l'intervention d'un chargé d'enquête afin de procéder à des clarifications. Cette décision ne s'avère dès lors pas critiquable.

**4.4** La recourante se plaint ensuite des démarches du chargé d'enquête à plusieurs égards. Elle lui reproche d'avoir posé des questions supplémentaires alors qu'elle estime avoir répondu clairement à ses demandes de renseignement précédentes. Elle critique également les délais trop courts qui lui ont été octroyés afin de payer les avances de frais – selon elle exagérées – et fournir les informations demandées.

**4.4.1** Après son intervention dans les locaux de la recourante, le chargé d'enquête a rendu un premier rapport intermédiaire en relatant le déroulement. Entre le 1<sup>er</sup> mars et le 1<sup>er</sup> avril 2016, il a analysé le contenu des documents récoltés et sauvegardés sous forme électronique. Il a par la suite rendu son second rapport intermédiaire dans lequel il a constaté que des clients de A.\_\_\_\_\_ avaient payé des factures portant sur plusieurs millions de dollars américains vraisemblablement liées à des prestations publicitaires exécutées au moyen d'Internet ou de mass mailings. Il a expliqué que ces clients – qui pour la plupart n'avaient pas effectué de transactions sur le titre C.\_\_\_\_\_ – avaient eu des flux financiers importants entre eux ainsi qu'avec d'autres clients qui ont traité le titre C.\_\_\_\_\_. Le chargé d'enquête a ajouté qu'aucune trace de ces prestations ou de questions de A.\_\_\_\_\_ à leur sujet n'avait été trouvée. Il a estimé probable que les factures ont été adressées à, et réglées par, des clients n'ayant pas négocié le titre C.\_\_\_\_\_ mais pour des prestations au bénéfice des clients ayant effectué des transactions sur ce titre et qui étaient également la source des fonds qui ont servi à rétribuer les prestataires.

**4.4.2** Sous ces circonstances, il s'avère justifié que le chargé d'enquête ait demandé des renseignements supplémentaires, à commencer par les noms des ayants droit économiques de vingt sociétés concernées par les factures susmentionnées. Invitée par le chargé d'enquête le 31 mai 2016 à lui fournir ces noms, la recourante a par courrier du 6 juin suivant produit un tableau dans lequel elle indiquait pour dix-sept de ces sociétés des noms de personnes physiques désignées sous la rubrique "MANDATE", notant pour les trois sociétés restantes "NOT A CLIENT – PUBLIC COMPANY". Le 14 juin 2016, le chargé d'enquête a envoyé une série de questions dont la première était la demande de confirmation que le titre "MANDATE" devait être compris dans le sens d'ayant droit économique, la deuxième visait à savoir qui de F.\_\_\_\_\_ ou K.\_\_\_\_\_ – lui aussi administrateur de A.\_\_\_\_\_ – était ayant droit économique de l'une des sociétés ou s'ils l'étaient conjointement, et les autres questions interrogeant la recourante sur des transactions ou des factures transmises en annexe. Par courrier du 6 juillet 2016, la recourante a déclaré que certaines annexes du courrier précité du chargé d'enquête n'étaient pas lisibles et que nombre de documents devant servir de support à sa réponse se trouvaient au local d'archives ; les 8, 15 et 18 juillet 2016, le chargé d'enquête a indiqué à la recourante qu'il lui était néanmoins possible de répondre à une partie des questions et l'a invitée à lui fournir ces renseignements. La recourante a répondu le 19 juillet 2016 à la plupart de ces questions, notamment aux deux premières, en expliquant que les réponses étaient prêtes avant le 8 juillet 2016 mais, qu'ayant l'habitude de répondre aux courriers dans leur intégralité, elle s'était permise de signaler au chargé d'enquête certaines raisons, selon elle parfaitement valables et légitimes, l'empêchant de fournir des réponses à toutes ses questions. Ce courrier ne comprenait cependant pas de confirmation concernant les noms des ayants droit économiques mais uniquement l'explication selon laquelle "MANDATE" était le client qui avait signé les documents d'ouverture de compte auprès d'elle et donné les instructions sur les comptes, ajoutant qu'il s'agissait dans la plupart des cas de structures de sociétés appartenant à un trust, cela pour assurer la continuité et la planification en cas de décès. Par courrier du 21 juillet 2016, le chargé d'enquête a pris note du fait que "MANDATE" désignait la personne ayant signé les documents nécessaires à l'établissement de la relation contractuelle avec la recourante et a réitéré sa demande tendant à obtenir le nom des ayants droit économiques des sociétés mentionnées dans le courrier du 31 mai 2016 – ou des trusts qui en sont actionnaires – à l'exception des trois sociétés qu'elle avait désignées comme n'étant pas des clientes. Sur requête de la recourante, la FINMA lui a accordé deux prolongations de délai et rejeté une troisième demande en ce sens par



courrier du 29 août 2016 en avertissant la recourante qu'elle allait lui soumettre un projet d'état de fait provisoire sur lequel celle-ci aurait la possibilité de se prononcer. Invitée le 8 septembre 2016 à se déterminer sur le projet dans lequel la FINMA lui reproche de ne pas avoir fourni le nom des ayants droit économiques de dix-sept clientes, la recourante a, dans ses remarques du 3 octobre 2016 critiqué le manque de précision de la FINMA car il ne lui était notamment pas possible de comprendre de quelles clientes il s'agissait. Or, elle aurait dû sans grand effort réaliser qu'il était question des clientes figurant dans la liste établie par le chargé d'enquête le 31 mai 2016 à l'exception des trois sociétés qui n'étaient pas ses clientes. La recourante n'a ainsi jamais clairement répondu à cette question. Elle a également fourni des réponses partielles ou laconiques à d'autres questions du chargé d'enquête du 14 juin 2016 – réitérées partiellement et complétées par courrier du 21 juillet 2016 – qui visaient à clarifier les motifs de certaines transactions et factures de sorte à comprendre les relations entre les clients et reconstituer les flux financiers. Ces demandes de renseignement paraissent objectivement fondées ou du moins compréhensibles dans l'optique du but à atteindre tel qu'il est défini dans le mandat octroyé par la FINMA tendant notamment à appréhender les activités de la recourante, examiner son implication dans les manipulations de marché et vérifier le respect de ses devoirs en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Il ressort ainsi du dossier que la recourante n'a pas fait preuve de clarté et de diligence lorsque le chargé d'enquête lui demandait des renseignements. Même à admettre que certaines échéances s'avéraient relativement brèves compte tenu de l'ampleur des questions posées, il n'en reste pas moins que plusieurs prolongations de délai lui ont été octroyées au cours de la procédure et qu'elle a régulièrement omis de répondre à des questions simples dans un délai adéquat. Le manque d'accès au local d'archives ne justifie pas ces retards puisqu'elle a pu donner des réponses dans son courrier du 19 juillet 2016 avant que la clé ne lui soit rendue. En outre, elle ne peut se prévaloir des conséquences de son intention de ralentir son activité soumise à surveillance puis de sa mise en liquidation volontaire – soit les licenciements de personnel et le manque de moyens qui en résultent – afin de justifier les retards fréquents à fournir des réponses, constituant un manquement à son devoir de collaboration au sens de l'art. 29 LFINMA, et différer le paiement des avances de frais, ce d'autant moins qu'une partie de ses activités, clients et personnel étaient repris par N.\_\_\_\_\_ SA, société dont les administrateurs – F.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_ et L.\_\_\_\_\_ – étaient administrateurs de A.\_\_\_\_\_ jusqu'à sa mise en liquidation et à laquelle cette dernière a versé environ 190'000

francs entre le 26 novembre 2015 et le 25 janvier 2016 à divers titres dont un prêt de 50'000 francs par virement du 9 décembre 2015 alors que la première demande d'avance de frais du chargé d'enquête date du 13 novembre 2015.

**4.4.3** Il découle de ce qui précède que l'ampleur de l'enquête menée par le chargé d'enquête n'a pas dépassé le cadre du raisonnable compte tenu des circonstances. La recourante ne peut dès lors être suivie lorsqu'elle lui reproche d'avoir provoqué des coûts inutiles.

## **5.**

Il reste encore à examiner si, en tenant compte de ce qui précède, les frais de la procédure et ceux du chargé d'enquête s'avèrent adéquats. La recourante les juge excessifs et incompatibles avec les principes de l'équivalence et de la proportionnalité, estimant à plusieurs endroits que la rédaction de certains actes ou la revue de dossiers ne nécessitaient pas le temps facturé. Elle ajoute que les nombreux échanges entre la FINMA et le chargé d'enquête ont provoqué une double facturation.

**5.1** Les différents types de contributions causales dont les émoluments ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle). En outre, la plupart des contributions causales – en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, telles que les émoluments et les charges de préférence – doivent respecter le principe de la couverture des frais. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (cf. ATF 135 I 130 consid. 2).

## **5.2**

**5.2.1** Les principes d'équivalence et de couverture des coûts ne trouvent application que de manière indirecte en ce qui concerne les frais du chargé d'enquête dans la mesure où la FINMA, qui est tenue de respecter le principe de la proportionnalité, se doit de veiller à une exécution du mandat à des coûts adéquats ; d'ailleurs, parmi les exigences posées à la bonne exécution d'un mandat, la FINMA – qui contrôle les décomptes intermédiaires et approuve le compte final – indique que les factures

doivent être proportionnées (cf. Guide Pratique pour une bonne exécution des mandats par les mandataires de la FINMA du 28 novembre 2013, ch. 3.5). Comme pour les autres aspects de la procédure soumis au principe de la proportionnalité, la demande d'avance de frais du chargé d'enquête doit rester dans un rapport raisonnable à l'ampleur prévisible du travail nécessaire, sachant néanmoins que celui-ci ne peut être estimé avec précision ; l'avance de frais ne doit pas paraître manifestement exagérée en relation avec l'effort à déployer.

**5.2.2** La recourante se prononce sur plusieurs tâches effectuées par le chargé d'enquête ressortant de la note de frais que la FINMA a reçue le 14 septembre 2016, notamment : l'analyse initiale du dossier et des pièces pendant une vingtaine d'heures en octobre 2015, que le chargé d'enquête n'explique pas selon elle, est jugée excessive tout comme l'intervention et sa préparation le 13 novembre 2015 nécessitant 9.75 heures ; l'établissement du premier rapport intérimaire ne saurait prendre environ dix heures puisqu'il s'agit d'une simple chronologie des faits ; le grand nombre d'échanges de courriels et de conférences téléphoniques entre le chargé d'enquête et la FINMA est difficilement compréhensible et revient à doubler le travail et les frais ; la facturation d'activités de secrétariat est contraire à la pratique habituelle des études d'avocats dont le tarif horaire inclut tous les frais généraux. Elle relève encore que le chargé d'enquête a dû faire appel à la société M.\_\_\_\_\_ pour les services de laquelle il a facturé sans aucun détail 16'603.90 francs, qu'il a examiné le contenu des CD-ROM contenant les données récoltées pendant plus de 35 heures et qu'il a revu le dossier et préparé son second rapport pendant plus de 27 heures.

Ces critiques ne convainquent pas. Afin de préparer son intervention, le chargé d'enquête a dû examiner le dossier de l'affaire comprenant une quantité importante de documents produits par la recourante sur demande de la FINMA. L'intervention dans les locaux de A.\_\_\_\_\_ a duré quatre heures ; il ne semble dès lors pas excessif que le chargé d'enquête facture au total 9.75 heures ce même jour en prenant en compte les préparatifs ainsi que les activités accessoires en dehors des locaux. Les communications avec la FINMA – provoquant une double facturation selon la recourante – résultent de la nécessité pour le chargé d'enquête de l'informer de l'avancement des travaux, ralentis d'ailleurs par le manque de coopération de la recourante. La facturation horaire d'activités de greffe et d'administration est explicitement prévue dans la décision superprovisionnelle de la FINMA à un tarif respecté par le chargé d'enquête. Le nombre d'heures consacrées à un rapport ne se mesure pas

au nombre de pages qu'il contient, mais à sa substance (cf. arrêt du TF 2A.119/2002 du 11 décembre 2002 consid. 3.2.2) et au travail nécessaire afin de rassembler les informations pertinentes ; compte tenu de la quantité de documents à examiner, en particulier s'agissant du second rapport pour lequel le chargé d'enquête déclare dans ses déterminations du 10 janvier 2017 avoir passé en revue des données électroniques équivalant à 16'000 pages, les respectivement 10 et 67 heures facturées ne paraissent pas excessives. Le chargé d'enquête a produit en annexe à sa note de frais la facture de M. \_\_\_\_\_ – à laquelle la recourante aurait probablement pu avoir accès lorsqu'elle a consulté le dossier de la cause dans les locaux de la FINMA le 23 septembre 2016 – dont il ressort que les collaborateurs de cette société ont consacré un peu plus de 50 heures essentiellement afin de copier l'infrastructure informatique de la recourante ainsi qu'à rechercher les documents de son système de messagerie. Enfin, les fautes que la recourante relève dans les rapports intermédiaires et son jugement sur la qualité de la rédaction – "style scolaire" et "peu scientifique" – ne sont pas aptes à établir une facturation exagérée ou injustifiée.

**5.2.3** Il appert sur le vu de ce qui précède que les frais du chargé d'enquête ne se révèlent pas disproportionnés ; partant, la FINMA n'a pas violé le droit fédéral en acceptant la note de frais du chargé d'enquête et en faisant supporter à la recourante la totalité de ces coûts. Par conséquent, les conclusions principale et subsidiaires de celle-ci doivent être rejetées.

**5.3** S'agissant des frais de la procédure prononcés par la FINMA, la recourante cite quelques exemples afin de démontrer qu'une partie de l'activité de l'autorité était disproportionnée : 14 heures environ pour la rédaction des mesures provisionnelles ; 28 heures pour l'établissement de l'état de fait provisoire ; trop de temps consacré à la rédaction de courriers simples. Elle déclare en outre que le tarif horaire maximal facturé par la FINMA s'avère supérieur à celui prévu pour les avocats dans le règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]. La FINMA explique pour sa part que le temps facturé pour ses diverses écritures englobait l'étude des pièces ou l'examen – ou réexamen – de la situation.

**5.3.1** Comme il été exposé plus haut (cf. supra consid. 5.2.2), le temps nécessaire pour un rapport comprend plus que le simple travail de rédaction. Les 14 et 28 heures facturées ne semblent à cet égard pas exagérées compte tenu de l'importance du dossier et du nombre de pièces à examiner – dont les rapports du chargé d'enquête ainsi que leurs annexes – avant de décider de la marche à suivre et finaliser les actes. Il

en va de même de courriers simples dont la préparation peut nécessiter un examen – ne fût-ce que bref – du dossier ou des demandes reçues. Quant au tarif horaire, il dispose d'une base légale valable à l'art. 8 al. 4 Oém-FINMA ; la comparaison avec le tarif des avocats fixé à l'art. 10 al. 2 FITAF n'est pas pertinente.

**5.3.2** Dans l'Oém-FINMA, le Conseil fédéral a prescrit – en conformité avec la volonté du législateur – un haut degré de couverture des coûts et introduit, en plus de l'importance de l'affaire pour la personne concernée, le critère du "temps moyen consacré à une tâche de même nature" s'agissant de fixer le montant de l'émolument dans un cas particulier. Dès lors qu'en l'espèce, l'autorité inférieure fonde la fixation des émoluments qu'elle perçoit sur le temps effectivement consacré, clairement délimité et objectivement nécessaire à ses collaborateurs pour le traitement d'un cas particulier et que rien n'indique que l'émolument dépasse ses propres charges, il faut reconnaître que le principe de couverture des coûts n'est pas violé (cf. arrêt du TAF B-5087/2010 du 1<sup>er</sup> mars 2011 consid. 4.1).

Quant au principe de l'équivalence, il s'avère respecté lui aussi sur le vu de l'effort déployé par la FINMA pour le traitement de cette affaire, comprenant notamment de nombreuses demandes de renseignement et rappels, la coordination avec le chargé d'enquête, une séance avec les représentants de la recourante et l'établissement de trois décisions ainsi que d'un état de fait. Le comportement peu coopératif de la recourante a de plus compliqué cette tâche.

**5.3.3** Attendu que les frais de procédure de la FINMA ne contreviennent pas aux principes précités, la conclusion de la recourante tendant à la réduction de ces frais à un montant de 10'000 francs doit être rejetée.

## **6.**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral, ne relève pas d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

**7.**

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 FITAF). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 6'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés dès l'entrée en force du présent arrêt par l'avance de frais du même montant versée par la recourante.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :****1.**

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant de 6'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Cette somme sera compensée par l'avance de frais du même montant déjà versée dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire).

Le président du collège :

Le greffier :

Jean-Luc Baechler

Ivan Jabbour

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 4 avril 2018