



Cour II
B-6421/2019

Arrêt du 19 mai 2020

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Francesco Brentani et Pietro Angeli-Busi, juges,
Fabienne Masson, greffière.

Parties

X. _____ SA,
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.a Par courrier du 6 juin 2018, l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA (ci-après : l'autorité inférieure) a annoncé à X. _____ SA (ci-après : la recourante) l'ouverture d'une procédure administrative à son encontre pour soupçon de violation du droit de la surveillance, notamment en matière d'obligations de diligence LBA, et l'a avertie de son intention de nommer un chargé d'enquête.

A.b Par courrier du 29 juin 2018, la recourante s'est formellement opposée à l'ouverture d'une procédure, reprochant à l'autorité inférieure de ne s'être jamais prononcée sur des observations qu'elle a formulées le 20 février 2018 et déclarant que la procédure ainsi que la nomination d'un chargé d'enquête pourraient lui causer de réelles difficultés financières.

A.c Par décision provisionnelle du 5 juillet 2018, la FINMA a nommé un chargé d'enquête auprès de la recourante afin d'établir un rapport traitant les points suivants :

- Établir quelle est l'activité effectivement exercée par la recourante ;
- Déterminer sur quels critères elle se fonde pour affecter une relation d'affaires aux catégories « mandat LBA », (catégorie portant sur des clients recevant uniquement des prestations de conseil) et « mandat non LBA », si cette dernière existe encore, et à quelle fréquence l'attribution de ces dossiers est réévaluée ;
- Le cas échéant, déterminer à partir de quand la recourante a renoncé à la catégorie « mandat non LBA » et comment les mandats y appartenant ont été réaffectés ;
- Établir quelles prestations sont fournies effectivement aux deux dernières catégories, comment elles ont été documentées et quelle part de l'activité ces mandats représentent ;
- Évaluer si, de manière générale, la recourante est organisée de manière à remplir les obligations de diligence que lui impose la législation anti-blanchiment et examiner si et dans quelle mesure la société remplit ces obligations de diligence ;
- Déterminer les responsabilités personnelles dans les éventuelles violations prudentielles constatées ;

- Déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure et à quel titre, Y._____ est impliqué dans la marche des affaires de la recourante et quel est son rôle exact ;
- Déterminer l'implication concrète et effective de Z._____ dans la direction, la gestion et les affaires courantes de la société, notamment en matière de LBA.

La FINMA s'est en outre réservé le droit d'étendre ou de restreindre en tout temps le mandat du chargé d'enquête. Elle a par ailleurs retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

A.d Par mémoire du 8 août 2018, la recourante a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral.

A.e Par arrêt B-4559/2018 du 30 janvier 2019, le Tribunal administratif fédéral a rejeté ledit recours. Il a considéré en substance que la nomination du chargé d'enquête se justifiait en raison de la nécessité de procéder à des clarifications complémentaires, compte tenu de l'existence d'indices quant au possible non-respect, par la recourante, de la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Il a en outre estimé que ladite nomination respectait le principe de la proportionnalité.

B.

Par décision du 25 octobre 2019, l'autorité inférieure a prononcé un avertissement à l'encontre de la recourante, attirant formellement son attention sur le fait que toute violation grave des mesures prévues dans la décision de même que toute nouvelle violation grave de ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent constitueraient un motif suffisant d'examen en vue du retrait d'autorisation, avec les suites légales qui en découlent (chiffre 1 du dispositif). En outre, elle lui a ordonné de changer de société d'audit LBA pour le prochain exercice, de lui transmettre, jusqu'au 31 décembre 2019, le nom de la nouvelle société et de confirmer lui avoir transmis la décision (chiffres 2 s.). Elle lui a également ordonné de remédier au plus tard dans un délai de six mois à partir de la notification de la décision, à toutes les faiblesses exposées dans la décision et, à cette fin, de procéder personnellement ou par l'intermédiaire d'un mandataire à la revue de l'intégralité des dossiers de sa clientèle sous l'angle du respect des dispositions applicables en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (chiffre 4). En outre, elle a déclaré que les chiffres 1 à 4 du dispositif étaient immédiatement exécutoires, tout recours éventuel étant dépourvu d'effet suspensif (chiffre 5). Levant le mandat du chargé d'enquête, elle a approuvé les frais de ce dernier à

hauteur de 83'164.90 francs et les a mis à la charge de la recourante (chiffre 6). Notant que cette dernière avait déjà versé au chargé d'enquête des avances d'un montant de 18'000 francs, elle a indiqué que le montant effectif restant à payer s'élevait à 65'164.90 francs (chiffre 7). Enfin, elle a mis les frais de sa procédure, fixés à 60'000 francs, à la charge de la recourante (chiffre 8). Concernant les coûts de l'enquête menée par le chargé d'enquête, considérant qu'aucun élément ne justifiait de déroger à la règle, l'autorité inférieure les a entièrement mis à la charge de la recourante. Elle a expliqué que les questions à élucider et la nature du mandat avaient nécessité deux interventions sur place de plusieurs collaborateurs ; que, lors des deux interventions dans les locaux de la société, il avait été procédé à la saisie d'un important volume de données qu'il a ensuite fallu trier, traiter et examiner dans le détail ; que le manque de systématique des dossiers de la recourante n'avait pas facilité le travail du chargé d'enquête ; que la fourniture, en plusieurs étapes assorties de relances, des documents requis avait généré un surplus de travail et d'analyse imputable à la recourante. Sur la base de ces éléments, l'autorité inférieure a considéré les frais facturés par le chargé d'enquête comme justifiés et proportionnés. S'agissant des frais de sa procédure, elle a souligné qu'ils devaient être supportés par la recourante qui avait provoqué la procédure par ses manquements, se référant pour le surplus aux dispositions topiques.

C.

Par écritures du 2 décembre 2019, la recourante a formé recours contre cette décision. Sous suite de frais et dépens, elle a conclu à l'admission du recours et à l'annulation des chiffres 6, 7 et 8 de la décision entreprise. Elle a requis que les frais du chargé d'enquête soient mis à la charge de la Confédération, subsidiairement réduits à un montant de 15'000 francs, subsidiairement que la cause soit renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvel examen des frais du chargé d'enquête ; elle a également demandé la réduction des frais de l'autorité inférieure à 10'000 francs. À l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint en substance d'une constatation inexacte des faits pertinents ainsi que d'une violation du droit fédéral.

D.

Par courrier du 28 janvier 2020, la FINMA a déclaré renoncer à déposer une réponse sur le recours.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère 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 25 octobre 2019 – 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 la décision entreprise, en particulier les chiffres 6, 7 et 8 du dispositif qu'elle conteste, et a un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

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.

1.4 Le recours est dès lors recevable.

2.

L'objet du litige, délimité par l'objet de la décision d'une part et les conclusions de la partie d'autre part (cf. ATF 133 II 35 consid. 2), porte in casu sur la seule question des frais de la procédure d'enforcement, comprenant les frais de l'enquête du chargé d'enquête (chiffres 6 et 7 du dispositif de la décision entreprise) ainsi que ceux de la procédure de première instance (chiffre 8). En revanche, les mesures prononcées à l'encontre de la recourante aux chiffres 1 à 5 ne s'avèrent pas litigieuses. Il en découle notamment que les faits présentés par la recourante dans ses écritures de recours en lien avec la pertinence des mesures prononcées aux chiffres 1 à 5 se révèlent sans importance. Par ailleurs, la décision provisionnelle de nomination du chargé d'enquête du 5 juillet 2018 a déjà été contestée auprès du tribunal de céans par recours du 8 août 2018. Ledit recours a été rejeté par arrêt du 30 janvier 2019 (B-4559/2018). En conséquence, il n'y a pas lieu de revenir sur l'existence d'indices suffisants à la nomination d'un chargé d'enquête ni sur la proportionnalité de cette mesure (cf. arrêt précité respectivement consid. 4.2 et 4.3).

3.

La recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits. S'agissant tout d'abord de ceux en lien avec les frais du chargé d'enquête, elle déclare ne pas contester que le montant de 83'164 francs corresponde aux factures établies par ce dernier. Elle reconnaît expressément qu'au sens strict, l'autorité inférieure n'a pas mal constaté des faits. Elle conteste en revanche le contenu de la facture. Elle déclare que, dès lors que l'autorité inférieure n'a pas repris individuellement les différents postes des factures dans sa décision, il ne s'agit pas d'un élément de fait mais d'une question de droit qui sera analysée plus loin dans son recours avec l'appréciation de l'autorité inférieure qualifiant les frais de justifiés. Se plaignant également d'une constatation inexacte des faits en rapport avec les frais de la procédure de l'autorité inférieure, elle a toutefois seulement indiqué que l'état de ces frais serait aussi analysé plus loin également. D'emblée, on peine à saisir sur quels faits porte en fin de compte le grief de la recourante et en quoi l'autorité inférieure les aurait constatés de manière inexacte, ce d'autant plus que la recourante reconnaît elle-même que l'autorité inférieure n'a pas mal constaté les faits. Si la recourante a certes, dans les développements en fait de son recours, relevé que la décision entreprise contiendrait plusieurs constats manifestement faux, il ne s'agit cependant pas d'éléments en lien avec les frais du chargé d'enquête ou de la procédure devant l'autorité inférieure de sorte qu'ils se révèlent non pertinents ; la recourante semble d'ailleurs elle-même l'admettre. Partant, le grief de la recourante apparaît comme manifestement mal fondé. Il doit donc être rejeté.

4.

S'agissant des frais relatifs à l'enquête menée par le chargé d'enquête, la recourante conclut à ce qu'ils soient mis entièrement à la charge de la Confédération, subsidiairement réduits à 15'000 francs, subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée pour nouvel examen des frais du chargé d'enquête. Compte tenu de ces conclusions, il convient dans un premier temps d'examiner si les frais relatifs à l'enquête menée par le chargé d'enquête s'avèrent, en principe déjà, susceptibles d'être mis à charge de la recourante (cf. infra consid. 4.1) puis, cas échéant, à quelle hauteur (cf. infra consid. 4.2).

4.1 À l'issue de son grief, la recourante souligne que, selon la jurisprudence, s'il s'avère 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 doivent en principe être supportés par la FINMA.

4.1.1 À titre de mesure visant le rétablissement de l'ordre légal susceptible d'être prise pour remédier aux irrégularités constatées (art. 31 LFINMA), 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. 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 de la FINMA (cf. infra consid. 5), les coûts générés par l'intervention du chargé d'enquête doivent être supportés par l'assujetti même si le soupçon initial devait ne 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. arrêts du TAF B-4559/2018 consid. 2 ; B-422/2015 du 8 décembre 2015 consid. 3.3.2).

4.1.2 En l'espèce, il convient d'emblée de rappeler que l'existence d'indices de possibles violations du droit suffisant à justifier la nomination d'un chargé d'enquête a déjà été confirmée par le tribunal de céans. En conséquence, imposer à la recourante la prise en charge des frais de l'enquête ne s'avère en son principe pas critiquable. On relèvera néanmoins encore que la décision dont est recours, rendue sur la base du rapport subséquent du chargé d'enquête, ne constitue pas une décision de classement, contrairement à la situation prévalant dans l'arrêt du TAF B-422/2015 précité sur lequel se fonde également la recourante ; des mesures y ont bien été prononcées à son encontre – contre lesquelles elle n'a d'ailleurs pas recouru – de sorte qu'il y a lieu d'admettre que le soupçon initial s'est vu, à tout le moins en partie, confirmé.

4.1.3 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que l'autorité inférieure était légitimée à imposer à la recourante la prise en charge des frais de l'enquête menée par le chargé d'enquête. Dans ces circonstances, rien ne justifie de les mettre entièrement à la charge de la Confédération comme requis par la recourante dans sa conclusion principale. Celle-ci doit dès lors être rejetée. Reste à examiner si leur montant respecte les principes applicables.

4.2 À titre subsidiaire, la recourante conclut qu'à supposer que les frais du chargé d'enquête ne soient pas tous mis à charge de la Confédération, ils soient réduits à 15'000 francs, voire que l'affaire soit renvoyée à la FINMA pour nouvel examen desdits frais. Présentant les dispositions applicables en matière de frais et émoluments ainsi que la jurisprudence concernant les principes de la couverture des frais et de l'équivalence, la recourante considère que les frais du chargé d'enquête ne sont ni justifiés ni proportionnés. Elle relève, sur la base des diverses notes d'honoraires du chargé d'enquête que ce dernier a passé un total de 251 heures et 25 minutes sur l'enquête la concernant – alors qu'elle se présente comme une petite organisation avec à peine (...) mandats – pour finalement rédiger un rapport de 32 pages. Elle estime que le temps total investi par le chargé d'enquête dans la procédure est manifestement disproportionné, excessif et tout à fait injustifié. Mentionnant divers postes de facturation selon elle particulièrement exagérés, elle souligne qu'en additionnant tous ceux faisant état de la rédaction du rapport, il aura fallu au minimum 76 heures et 30 minutes uniquement pour la rédaction du rapport de 32 pages, soit plus de 8 heures par page. Selon elle, les principes d'équivalence et de proportionnalité ne sont pas remplis ; l'art. 8 al. 3 Oém-FINMA n'est pas non plus respecté.

4.2.1 On l'a dit (cf. supra consid. 4.1.1), en vertu de l'art. 36 al. 4 LFINMA, les frais occasionnés par l'engagement d'un chargé d'enquête sont à la charge de l'assujetti. Les frais sont répartis en application du principe de l'utilisateur payeur ou du principe de celui qui succombe. En d'autres termes, celui qui a donné motif à enquête ou qui aurait probablement été débouté dans une procédure supporte les frais de cette dernière (cf. arrêt du TAF B-7272/2018 du 12 mars 2020 consid. 5.1 ; voir aussi le Rapport explicatif du 6 mars 2008 concernant l'Ordonnance sur les émoluments de la FINMA, p. 4). Les principes d'équivalence et de couverture des coûts (cf. infra consid. 5.1) 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. arrêt du TAF B-7409/2016 du 3 avril 2018 consid. 5.2.1). Elles doivent également se révéler justifiées par les circonstances (cf. ANDRÉ TERLINDEN, *Der Untersuchungsbeauftragte der FINMA als Instrument des Finanzmarkt-enforcements*, 2010, p. 349). 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. supra consid. 4.1.1). Ce contrôle présuppose la remise par le chargé d'enquête de décomptes détaillés comprenant des informations suffisantes sur la date et la nature des actes d'enquête entrepris de même que sur la personne y ayant procédé, les montants facturés ainsi que les frais et dépenses (cf. TERLINDEN, op. cit., p. 349). En outre, il convient de souligner que 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 2A.119/2002 consid. 3.2.2) et au travail nécessaire afin de rassembler les informations pertinentes (cf. arrêt B-7409/2016 consid. 5.2.2).

4.2.2 En l'espèce, il convient de relever, à titre préliminaire, que la recourante ne s'en prend pas à l'étendue du mandat confié au chargé d'enquête telle que délimitée par l'autorité inférieure dans le dispositif de la décision provisionnelle du 5 juillet 2018. On rappellera d'ailleurs que le bien-fondé de sa nomination ainsi que son caractère proportionné ont déjà été confirmés par le tribunal de céans par arrêt du 30 janvier 2019. La recourante ne se prévaut pas non plus du fait que certaines tâches spécifiques exécutées par le chargé d'enquête selon les décomptes produits auraient été inutiles ou superflues ou, même, s'avèreraient fictives. Rien n'indique d'ailleurs que ce serait le cas. À l'exception de positions spécifiques des décomptes du chargé d'enquête signalées à titre d'exemples qui seront examinées ci-après, la recourante s'en prend aux frais de ce dernier de manière globale ; elle se borne en effet à affirmer à plusieurs reprises – sans toutefois étayer ses propos – qu'ils se révéleraient manifestement injustifiés, excessifs ou disproportionnés en particulier en rapport avec la durée des tâches exécutées. Or, il faut en premier lieu relever que le chargé d'enquête a respecté les tarifs horaires fixés par l'autorité inférieure, dans le dispositif de la décision provisionnelle, soit (hors TVA) 450 francs pour le responsable de mandat (A._____), 300 francs pour les collaborateurs qualifiés et 160 francs pour le secrétariat. La recourante ne le conteste au demeurant pas. Par ailleurs, lesdits décomptes présentés à l'autorité inférieure comportent des indications précises sur la durée et la nature des tâches accomplies ainsi que sur les personnes les ayant exécutées. Ils s'avèrent dès lors conformes aux prescriptions y relatives, permettant le contrôle requis de l'autorité inférieure. S'agissant plus précisément de la durée des travaux du chargé d'enquête critiquée par la recourante, il convient de relever tout d'abord que le nombre de pages du rapport du 4 juin 2019 n'est pas décisif pour juger si la durée de sa rédaction se révèle excessive ou non ; seuls le sont sa substance ainsi que le travail nécessaire à rassembler les informations pertinentes. Ce rapport, dont le préambule rappelle les objectifs visés tels que prévus par la décision provisionnelle de nomination

du 5 juillet 2018, traite de questions relativement complexes et étendues ayant trait à l'activité de la recourante et du rôle de certains acteurs. Elles ont nécessité la collecte d'une abondante documentation, étant rappelé que le rapport se trouve accompagné de 107 annexes réparties dans cinq classeurs. Cette documentation a, ensuite, dû être triée puis analysée de manière détaillée. De plus, il appert que la collaboration de la recourante à l'enquête n'a pas été exempte de réticences, ce que celle-ci ne conteste d'ailleurs pas. Le chargé d'enquête a ainsi souligné, dans son rapport, qu'entre le 5 juillet 2018 et la fin du mois de mars 2019, la collaboration a été difficile et que l'exécution de son mandat s'est avérée compliquée. Il a relevé, à cet égard, l'approche oppositionnelle et réfractaire adoptée par les représentants de la recourante à l'encontre de ses demandes dès la première entrevue le 16 juillet 2018 puis tout au long des échanges. Il a fait état de plusieurs relances ainsi que de l'octroi de délais complémentaires. Il a par ailleurs exposé que ces multiples échanges et interactions au cours de ces nombreux mois avaient eu pour corollaire d'engendrer des coûts importants alors qu'il avait précisément attiré l'attention de la recourante sur le fait qu'une bonne collaboration de sa part permettrait au contraire de contenir les coûts de l'enquête ; la recourante n'aurait pleinement collaboré qu'à partir du début du mois d'avril 2019. Compte tenu de l'ampleur de l'enquête à exécuter, du nombre de questions à examiner, du volume de données collectées et du comportement de la recourante pendant une partie importante de l'enquête, il faut considérer que l'ensemble des tâches énumérées dans les décomptes détaillés par le chargé d'enquête, en particulier en ce qui concerne leur durée, ainsi que les montants correspondants apparaissent comme proportionnés.

La recourante critique spécifiquement le temps nécessité par certaines tâches particulières. Il s'agit tout d'abord de la création de tableaux Excel sur une durée supérieure à 10 heures et qui a représenté un montant avoisinant 3'000 francs. La recourante n'étaye toutefois aucunement ses propos ; elle n'explique en particulier pas pour quels motifs elle estime que cette durée s'avérerait excessive. Ensuite, son grief porte sur la préparation d'une intervention sur place ainsi que l'intervention elle-même en date du 2 avril 2019 pour une durée de 10 heures et 30 minutes, facturées 6'150 francs ; elle se plaint également de la durée d'une nouvelle intervention le lendemain, soit le 3 avril 2019, pour un échantillonnage d'une durée de 3 heures et 15 minutes, facturé 1'950 francs. Compte tenu des préparatifs nécessaires au bon déroulement de l'intervention étalée sur deux jours ainsi que de la collaboration défaillante de la recourante jusqu'à la fin du mois de mars 2019, cette durée n'apparaît pourtant pas excessive. La recourante condamne en outre la facturation d'un

paragraphe concernant Y. _____ en page 32 du rapport dont la rédaction aurait duré 4 heures et 10 minutes pour un montant de 1'251 francs alors qu'il ne s'étend même pas sur une demi-page. Or, on relèvera que ce paragraphe figure en toute fin du rapport du chargé d'enquête dans la partie relative à son appréciation générale reposant sur l'ensemble des constats présents dans les pages précédentes ainsi que sur l'ensemble des pièces à sa disposition. Aussi, la recourante oublie que ce paragraphe est lié au chapitre 3.3.2 figurant aux pages 7 à 9 du rapport. Quoiqu'il en soit, la longueur des différents passages se révèle de toute façon sans importance. Seule entre en ligne de compte leur substance. À cet égard, il appert que le rapport du chargé d'enquête devait spécifiquement établir si et, cas échéant, dans quelle mesure et à quel titre Y. _____ était impliqué dans la marche des affaires de la recourante et quel était son rôle exact. Il ne s'agit donc pas d'une question secondaire. Le rapport expose d'ailleurs avec précision ce rôle en référence à de nombreuses pièces. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher au chargé d'enquête d'avoir consacré trop de temps à la rédaction des parties correspondantes de son rapport. Enfin, la recourante critique le fait que la rédaction du rapport ait nécessité, selon l'addition de tous les postes correspondants, au minimum 76 heures et 30 minutes pour un rapport de 32 pages, soulignant que cela équivaut à une durée supérieure à 8 heures par page sans prendre en compte l'analyse des pièces. À cet égard, on rappellera que la longueur du rapport du chargé d'enquête importe peu. Le nombre d'heures facturées ne semble au contraire pas exagéré compte tenu de la nature du dossier, du nombre de pièces le composant ainsi que de l'ampleur des points à traiter. La recourante ne prétend au demeurant pas que la rédaction de ce rapport fût chose aisée ou qu'il manquât de substance.

4.2.3 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que rien ne permet de retenir que la durée des travaux du chargé d'enquête et, partant, le montant de ses frais se révéleraient disproportionnés. Les reproches vagues formulés par la recourante – qui se borne en substance à critiquer la durée des travaux accomplis sans étayer ses propos – ne s'avèrent pas de nature à modifier cette appréciation. Partant, l'autorité inférieure 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, ses conclusions subsidiaires y relatives doivent être rejetées.

5.

S'agissant des frais de l'autorité inférieure, la recourante ne conteste pas qu'un émolument modeste puisse être mis à sa charge. Elle considère toutefois que le montant de 60'000 francs n'a plus le caractère d'un

émolument. Elle note que les taux horaires des différents collaborateurs de l'autorité inférieure s'élèvent à 250 francs ou 315 francs sans explication. Elle présente également des exemples démontrant, selon elle, qu'une partie de son activité était disproportionnée. Elle indique tout d'abord que les divers collaborateurs ont « étudié » et « examiné » son dossier pendant près de 80 heures à intervalles presque réguliers et rapprochés. Elle relève également que, les 24 et 27 juin 2019, deux collaborateurs ont passé 5 heures chacun à examiner le dossier. Elle souligne par ailleurs qu'en additionnant tous les postes liés à la rédaction de la décision entreprise, celle-ci a duré une centaine d'heures pour 28 pages dont le contenu reprend pour l'essentiel le rapport du chargé d'enquête ; plusieurs paragraphes de la décision n'auraient qu'un caractère général et comporteraient des extraits standards de modèles de décision ; la rédaction de la décision correspondrait à plus de 3 heures et 30 minutes par page. La recourante note en outre que, le 30 octobre 2018, un collaborateur de l'autorité inférieure a travaillé une seule et unique fois durant 4 heures et 75 minutes (sic) sur le dossier, s'interrogeant sur l'utilité de ses travaux. Enfin, elle relève que, le 4 mars 2019, une heure a été consacrée à des réflexions « sur les prochaines démarches mandat CE », précédées par une « étude de dossier » d'une heure. Elle conclut de ces exemples que les tâches accomplies par l'autorité inférieure ne nécessitaient pas autant d'heures de travail ; constatant enfin que certaines activités correspondent à des activités du chargé d'enquête, elle y voit une double facturation.

5.1 L'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) constitue la base légale générale à la perception d'émoluments pour les décisions et autres prestations de l'administration fédérale ; l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGE mol, RS 172.041.1) en définit les principes. S'agissant de la FINMA, l'art. 15 al. 1, 1^{ère} phrase, LFINMA prescrit que cette autorité perçoit des émoluments pour chaque procédure de surveillance et pour les prestations qu'elle fournit. S'appuyant sur la disposition précitée, la norme de délégation prévue à l'art. 55 LFINMA ainsi que l'art. 46a LOGA, le Conseil fédéral a précisé les principes régissant la perception de ces émoluments dans l'ordonnance sur les émoluments et les taxes de la FINMA du 15 octobre 2008 (Oém-FINMA, RS 956.122). Cette dernière prévoit que, dans la mesure du possible, la FINMA impute ses coûts directement à l'un de ses domaines de surveillance et que les coûts imputés à un domaine de surveillance sont en premier lieu couverts par les émoluments perçus dans ce domaine de surveillance (art. 3 al. 1 et 4 al. 1 Oém-FINMA). Est tenue de payer des émoluments toute personne

qui provoque une décision ou provoque une procédure de surveillance qui ne débouche pas sur une décision ou qui est classée ou sollicite une prestation de la FINMA (art. 5 al. 1 let. a à c Oém-FINMA). Le calcul des émoluments se fonde sur les tarifs fixés dans l'annexe (art. 8 al. 1 Oém-FINMA). La FINMA fixe les émoluments à payer dans le respect des tarifs-cadres arrêtés dans l'annexe, en fonction du temps moyen consacré à une tâche de même nature et de l'importance de l'affaire pour la personne assujettie (art. 8 al. 2 Oém-FINMA). Pour les décisions, les procédures de surveillance et les prestations pour lesquelles aucun tarif n'est fixé dans l'annexe, l'émolument est calculé en fonction du temps consacré et de l'importance de l'affaire pour la personne assujettie (art. 8 al. 3 Oém-FINMA) ; le tarif horaire retenu pour les émoluments varie de 100 francs 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). En tant que contributions causales, les émoluments de la FINMA doivent respecter les principes de couverture des coûts et d'équivalence.

Selon le principe de couverture des coûts, 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 139 III 334 consid. 3.2.3 ; 135 I 130 consid. 2). L'art. 15 al. 1 LFINMA prévoit expressément que le financement de la FINMA est constitué des émoluments et des taxes de surveillance. En conséquence, l'art. 8 al. 1 Oém-FINMA retient un haut degré de couverture des coûts. Dès lors que 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 B-7409/2016 consid. 5.3.2).

Le principe de l'équivalence prévoit que le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation qui lui est fournie (rapport d'équivalence individuelle) (cf. ATF 139 III 334 consid. 3.2.2 ; 135 I 130 consid. 2). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (cf. ATF 118 Ib 349 consid. 5 ; 109 Ib 308 consid. 5b ; arrêt du TAF B-5087/2010 du 1^{er} mars 2011 consid. 4.2.1). Pour que le principe de l'équivalence soit respecté, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui

n'exclut cependant pas une certaine schématisation. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative (cf. ATF 139 III 334 consid. 3.2.4 ; 128 I 46 consid. 4a). Les émoluments doivent toutefois être établis selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents. Le taux de l'émolument ne doit pas, en particulier, empêcher ou rendre difficile à l'excès l'utilisation de certaines institutions (cf. ATF 106 la 241 consid. 3b ; 106 la 249 consid. 3a).

5.2 En l'espèce, il sied de relever tout d'abord que l'art. 5 al. 1 let. b Oém-FINMA auquel se réfère la recourante, applicable lorsque la procédure de surveillance ne débouche pas sur une décision mais se voit classée n'est pas pertinente dès lors que la présente procédure n'a précisément pas été classée ; elle a au contraire conduit au prononcé de diverses mesures qui ne sont pas contestées dans le cadre de la présente procédure. En outre, il appert que l'autorité inférieure a produit un décompte détaillé des tâches exécutées, des personnes responsables, de la durée ainsi que du tarif. Il apparaît que les tarifs pratiqués restent dans la fourchette prévue à l'art. 8 al. 4 Oém-FINMA, lequel autorise à tenir notamment compte de la fonction des collaborateurs ; ils ne prêtent dès lors pas le flanc à la critique. De plus, rien n'indique, à la lecture de ce décompte, que l'émolument prélevé excéderait les frais réels de la procédure, le décompte détaillé étant même de 8'155.55 francs plus élevé que les frais de procédure mis à la charge de la recourante. D'ailleurs, les doutes exprimés de manière vague et générale par la recourante quant au caractère excessif et non justifié de la durée des travaux de l'autorité inférieure ne permettent pas de conclure qu'elle se serait vu imposer la prise en charge de frais fictifs ou relatifs à des travaux inutiles ou superflus en violation de l'art. 8 Oém-FINMA. Il faut au contraire considérer que les frais occasionnés par l'étude du dossier ainsi que la rédaction de la décision attaquée apparaissent comme nécessaires au regard de l'ampleur de la cause et des questions qu'elle soulevait. De plus, il convient de rappeler que le nombre de pages de la décision entreprise n'est pas pertinent (cf. supra consid. 4.2.1). Le fait qu'elle reprenne en grande partie le rapport du chargé d'enquête ne se révèle pas davantage déterminant. En effet, la constatation des faits et leur appréciation juridique incombe exclusivement à la FINMA (cf. ATF 137 II 284 consid. 4.2.7 ; 130 II 351 consid. 3.3.2 et les réf. cit.) quand bien même elle mandate un chargé d'enquête pour la seconder dans cette tâche. Partant, elle ne saurait se référer au rapport sans en avoir minutieusement vérifié le contenu, ce qui peut, en toute logique et selon la nature de l'affaire, occasionner un travail conséquent. La recourante critique en outre une double facturation ; elle ne mentionne toutefois pas les postes

concernés dans les décomptes. Nonobstant, on notera qu'une collaboration étroite entre l'autorité inférieure et le chargé d'enquête s'avérait évidemment logique et nécessaire. Il découle de ces éléments que, dès lors que 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. De plus, le principe de l'équivalence se trouve respecté par l'effort déployé de manière justifiée par la FINMA pour le traitement de cette affaire. Les critiques non étayées formulées par la recourante ne sont pas de nature à conduire à une autre conclusion.

5.3 Attendu que les frais de procédure de la FINMA ne contreviennent pas aux principes précités de couverture des coûts et d'équivalence, 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 et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus 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 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). 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^{ère} 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 4'500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 4'500 francs versée par la recourante le 9 janvier 2020 dès l'entrée en force du présent arrêt.

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.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 4'500 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant sera compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant 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).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :