[AZA 0/2]

2A.320/2001/viz

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

5 décembre 2001

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger,
président, Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli.
Greffière: Mme Ieronimo Perroud.

_____
Statuant sur le recours de droit administratif
formé par
N._____ Limited, Kingstown (Saint-Vincent & Grenadines), P._____ S.A., Prangins, A.L._____, Nyon et B.L._____, Nyon, tous représentés par Me Philippe Kenel, avocat à Pully,

contre
la décision prise le 3 juillet 2001 par la Commission fédérale des banques, Berne;

(art. 23ter et 23quater LB;
mesures provisionnelles)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- P._____ SA, société anonyme dont le siège a été transféré de Gland à Prangins au mois de juin 2001, a pour but la fourniture de tous services et conseils, plus particulièrement dans le domaine de la gestion, la prise de participations dans des sociétés analogues, l'acquisition ou le financement d'entreprises, l'acquisition, l'aliénation et l'exploitation d'immeubles ainsi que toutes opérations en relation directe ou indirecte avec son but social.
F._____ est son administrateur unique et B._____ et S._____ disposent d'une procuration collective à deux.
L'organe de révision est la société Fiduciaire R._____ SA.

L'activité principale de P._____ SA est l'administration de trusts, dont elle tient la comptabilité et effectue des paiements. Sur ses 102 mandats de trusts, 30 environ sont en activité. Son mandat principal est l'administration de N._____ Limited, société avec laquelle elle a signé le 23 février 1999 un contrat de "back office".

B.- N._____ Limited (ci-après: N._____) a une licence bancaire off-shore délivrée par l'Etat de Saint-Vincent-et-les Iles Grenadines en date du 17 septembre 1998.
Selon l'acte d'incorporation du 17 septembre 1998, T._____ et A.L._____ constituaient le conseil d'administration de la banque avec K._____, seul à résider dans l'Etat de Saint-Vincent-et-les Iles Grenadines, les lois de ce pays exigeant un organe local. Dans le document intitulé "Articles of Incorporation of N._____ Ltd. " du 1er décembre 1998, N._____ est définie comme une "International Business Company" et il y est fait mention d'une adresse commune à Kingstown, St-Vincent, tant pour le bureau de la société que pour le "Registered Agent". N._____ a ouvert auprès de D._____, succursale de Nyon, les comptes n°111 (CHF), n°222 (GBP), n°222-1 (USD) et n°222-2 (EUR).
N._____ avait aussi une succursale à Vaduz (FL), la N._____ Services Ltd. , liquidée avec effet immédiat par les autorités liechtensteinoises le 30 octobre 2000 pour activités bancaires non autorisées.

C.- P._____ SA et N._____ sont étroitement liées à A.L._____ et à son entourage. Ainsi celui-ci est l'actionnaire unique de P._____ SA. Par ailleurs il en a assumé, jusqu'au mois de mai 2001, la fonction de directeur, avec signature individuelle. Il dispose également du droit de signature individuelle sur le compte P._____ SA ouvert auprès de D._____. A.L._____ a aussi été membre du conseil d'administration de N._____ jusqu'au 6 janvier 2001 et jusqu'au 18 décembre 2000, il avait le droit de signature sur les comptes ouverts par N._____ auprès de D._____. Son épouse, B.L._____, dispose d'un droit de signature collective sur les comptes de N._____ auprès de la banque susmentionnée. Enfin C.L._____, fille de A.L._____, a disposé d'un droit de signature collective pour P._____ SA jusqu'au mois de mai 2001.

D.- Soupçonnant N._____ d'exercer ou d'avoir exercé sans autorisation par l'entremise de P._____ SA - qui, pour ce motif, devait être considérée comme sa succursale de fait - des activités bancaires en Suisse et d'avoir enfreint tant la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (LB; RS 952. 0), notamment ses art. 3 ss, que l'ordonnance du 21 octobre 1996 concernant les banques étrangères en Suisse (OBE; RS 952. 111), notamment son art. 2 al. 1, le Président de la Commission fédérale des banques a pris, le 8 mai 2001, une décision superprovisoire, par laquelle il a ordonné en particulier le blocage de tous les comptes ouverts en faveur de N._____, P._____ SA, A.L._____ et/ou B.L._____ auprès de D._____, donné la compétence au Secrétariat de prononcer le blocage éventuel d'autres comptes et nommé la société O._____ comme observateur chargé d'établir un rapport sur les activités des deux sociétés.

Le 18 mai 2001 le Secrétariat de la Commission fédérale des banques a ordonné le blocage du compte n°333 ouvert en faveur de P._____ SA auprès de U._____, succursale de Nyon, du compte n°444 ouvert en faveur de A.L._____ auprès de V._____, succursale d'Aubonne, et du compte n°555 ouvert en faveur de B.L._____ auprès de U._____, succursale de Rolle.

Le 25 mai 2001 N._____, P._____ SA, A.L._____ et B.L._____ se sont déterminés sur la décision superprovisoire du 8 mai 2001. Sans contester la nomination d'un observateur, ils ont toutefois affirmé que tant N._____ que P._____ SA n'étaient pas soumises à la législation bancaire suisse et ont sollicité la mainlevée des séquestres de tous les comptes bancaires. Subsidiairement ils ont sollicité l'octroi d'un délai afin d'entreprendre les démarches nécessaires à la régularisation de la situation.

Le 5 juin 2001 le Secrétariat de la Commission fédérale des banques a reçu une délégation de P._____ SA.

E.- Se fondant sur le rapport intermédiaire produit par O._____ le 1er juin 2001, la Commission fédérale des banques (ci-après: Commission fédérale) a, par décision du 3 juillet 2001, relevé que de nombreux soupçons laissaient penser que P._____ SA et N._____ n'étaient en réalité qu'une seule et même société ou, à tout le moins, qu'elles étaient enchevêtrées. De nombreux indices semblaient corroborer le fait que des activités tombant sous le régime de la législation bancaire suisse avaient été déployées par le personnel de ces sociétés. Le rapport intermédiaire de O._____ était toutefois insuffisant pour pouvoir prendre une décision finale et il était nécessaire de poursuivre les investigations afin de déterminer l'activité exacte des sociétés.
La Commission fédérale a donc prononcé les mesures provisionnelles suivantes à l'égard de P._____ SA, N._____, A.L._____ et B.L._____:

"1. Il est interdit à P._____ SA, Gland, et à N._____ Limited, Etat de St-Vincent-et-les Iles Grenadines, de poursuivre toute activité bancaire en Suisse.
2. Sous la menace des arrêts ou de l'amende de l'art. 292 CP, il est interdit aux organes de P._____ SA, à savoir notamment F._____, A.L._____, B._____, S._____ et C.L._____, de procéder à tout acte pouvant

diminuer les actifs de P._____ SA ou entraîner
la destruction de pièces comptables et
de correspondance.
3. Sous la menace des arrêts ou de l'amende de
l'art. 292 CP, il est interdit aux organes de
N._____ Limited ou aux personnes autorisées
à signer, à savoir notamment A.L._____,
T._____, H._____, B.L._____,
F._____, S._____ et B._____, de procéder
à tout acte pouvant diminuer les actifs
de N._____ Limited ou entraîner la destruction
de pièces comptables et de correspondance.
4. Les comptes bancaires D._____ n°666
(P._____ SA), n°777 et ses sous-comptes
(N._____ Limited), n°888 (A.L._____), n°888-1 (B.L._____ et/ou A.L._____), n°888-2 (B.L._____)
ainsi que les comptes bancaires

U._____, succursale de Nyon, n°333
(P._____ SA), V._____, succursale de
Aubonne, n°444 (A.L._____) et U._____,
succursale de Rolle, n°555 sont bloqués.
5. La disposition des fonds déposés sur les comptes
bloqués n'est possible qu'avec l'assentiment
du Secrétariat de la Commission fédérale
des banques, qui décidera sur la base d'une détermination
présentée par l'observateur. La
mainlevée du blocage des comptes peut être prononcée
par le Secrétariat de la Commission fédérale
des Banques.
6. Le Secrétariat de la Commission fédérale des
banques est autorisé à ordonner le blocage de
tous les comptes de P._____ SA, de
N._____ Limited ou de leurs organes ayant
servi ou servant à l'exercice d'activités
bancaires soumises à autorisation.
7. La société O._____ est nommée en qualité
d'observateur de P._____ SA et de N._____
Limited.
8. Le mandat de l'observateur s'étend au contrôle
de l'ensemble des activités déployées par
P._____ SA et de N._____ Limited en
Suisse.
9. L'observateur établira un rapport faisant état
des activités de P._____ SA et de N._____
Limited. Ce rapport traitera notamment des
points suivants:
a. Examen complet de la comptabilité de
P._____ SA, en particulier les écritures
concernant les prestations effectuées en
faveur de N._____ Limited;
b. Examen complet de la comptabilité de
N._____ Limited en Suisse, en particulier
les écritures concernant les prestations

effectuées en faveur de P._____ SA;
c. Examen de la provenance des fonds alimentant les comptes bancaires utilisés par P._____ SA et par N._____ Limited;
d. Examen des transferts de fonds effectués à partir des comptes bancaires utilisés par P._____ SA et par N._____ Limited;
e. Examen de la nature des prestations offertes par P._____ SA à N._____ Limited et inversement;
f. Examen des relations bancaires de P._____ SA et de N._____ Limited auprès des banques suisse ou d'autres banques;
g. Examen des liens existants entre P._____ SA, N._____ Limited, A.L._____ et B.L._____;
h. Examen des relations bancaires de A.L._____ et de B.L._____ auprès des banques suisses et d'autres banques;
i. Examen des prestations offertes par P._____ SA et N._____ Limited à A.L._____ et B.L._____.
10. L'observateur avertira sans délai la Commission fédérale des banques de tout événement pouvant représenter un danger pour les créanciers éventuels

de P._____ SA ou de N._____ Limited ainsi que de toutes violations aux chiffres 1 à 3 du présent dispositif.
11. Sous la menace des arrêts ou de l'amende de l'art. 292 CP, il est ordonné aux organes de P._____ SA, à savoir notamment F._____,

A.L._____, S._____, C.L._____ et B._____, de mettre à disposition de l'observateur l'ensemble des informations et des éléments nécessaires à l'accomplissement de son mandat.
12. Sous la menace des arrêts ou de l'amende de l'art. 292 CP, il est ordonné aux organes de N._____ Limited ou aux personnes autorisées

à signer, à savoir notamment A.L._____, T._____, H._____, B.L._____, F._____, S._____ et B._____, de mettre à disposition de l'observateur l'ensemble des informations et éléments nécessaires à l'accomplissement de son mandat.
13. Le Secrétariat de la Commission fédérale des banques est autorisé à élargir le cadre du mandat conféré à l'observateur ou à l'annuler.

14. Les chiffres 1 à 13 du présent dispositif sont immédiatement applicables.
15. Les frais et honoraires de l'observateur sont

mis solidairement à la charge de P._____ SA et N._____ Limited.

16. Les frais de procédure sont mis solidairement à la charge de P._____ SA et de N._____ Limited (...)."

F.- Le 6 juillet 2001 une réunion a eu lieu entre le mandataire, respectivement les représentants des recourants, les représentants de O._____ ainsi que des membres du Secrétariat de la Commission fédérale.

G.- Le 16 juillet 2001 N._____ Limited, P._____ SA, A.L._____ et B.L._____ ont déposé un recours de droit administratif au Tribunal fédéral par lequel ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'admission du recours, à l'annulation des chiffres 2, 3, 4, 6 et 9 lettre h du dispositif de la décision du 3 juillet 2001 et au renvoi de la cause à la Commission fédérale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, ils demandent que le chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée soit reformé, dans le sens que l'interdiction qui y est faite vise uniquement les activités de P._____ SA déployées en Suisse en vertu de ses rapports avec N._____ Limited découlant du contrat signé entre elles le 23 février 1999; que le chiffre 3 dudit dispositif soit réformé dans le sens que l'interdiction qui y est faite s'étende strictement au territoire suisse; que le chiffre 4 du dispositif soit réformé dans le sens que les comptes bancaires n°666, n°888, n°888-1, n°888-2, n°333, n°444, n°555 soient débloqués et que le compte bancaire n°777 et ses sous-comptes soient débloqués à concurrence du montant qui dépasse 2'240'554 Euro; que le chiffre 6 du dispositif soit en conséquence supprimé; que le
chiffre 9 du dispositif soit réformé en ce sens que le rapport de l'observateur est limité aux activités que les deux sociétés auraient déployées en Suisse; que la lettre h du chiffre 9 du dispositif soit supprimée.

Les recourants font valoir une violation du droit fédéral, ainsi que la constatation incomplète ou inexacte des faits pertinents. Ils soutiennent que la décision attaquée est arbitraire et contraire aux principes de légalité et de proportionnalité. Enfin, même s'ils ne remettent pas en cause la nomination de l'observateur, ils contestent avoir déployé en Suisse une quelconque activité soumise à la législation bancaire helvétique.

La Commission fédérale propose le rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 126 I 50 consid. 1 et les arrêts cités; ATF 126 III 274 consid. 1).

a) Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent d'une des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. En particulier, lorsqu'il s'agit d'une décision incidente, il faut que cette voie de droit soit ouverte contre la décision finale (art. 101 lettre a OJ a contrario) et que la décision incidente soit de nature à causer un préjudice irréparable au recourant (art. 97 OJ en relation avec les art. 5 et 45 al. 1 PA), qu'elle soit ou non énumérée expressément à l'art. 45 al. 2 PA (ATF 125 II 613 consid. 2a). Selon la jurisprudence, il n'est pas nécessaire que ce dommage soit de nature juridique; il suffit que le recourant ait un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision attaquée, par exemple parce qu'il encourt un préjudice économique (ATF 125 II 613 consid. 2a; 120 Ib 97 consid. 1c).

b) La Commission fédérale a nommé O._____ en tant qu'observateur; celui-ci dispose d'un large pouvoir d'action (examen approfondi des activités des sociétés) et il est chargé d'établir un rapport détaillé afin de déterminer si l'activité développée tant par P._____ SA que par N._____ est effectivement soumise à la loi sur les banques, respectivement à l'ordonnance sur les banques étrangères; elle a en outre prononcé le blocage des divers comptes des deux sociétés ainsi que de ceux de A.L._____ et B.L._____ durant la durée de la procédure. Cette décision constitue une décision incidente au sens de l'art. 45 al. 2 lettre d (décision sur l'obligation de renseigner, de témoigner ou de produire des pièces; cf. considérant 1 non publié in ATF 121 II 147), respectivement de l'art. 45 al. 2 lettre g PA (mesures provisionnelles), laquelle ne clôt pas la procédure d'investigation, mais constitue une étape intermédiaire avant une éventuelle décision finale. Celle-ci, prise par la Commission fédérale en application de la loi sur les banques, pourrait être déférée au Tribunal fédéral par la

voie du recours de droit administratif (art. 24 LB; art. 97 en relation avec l'art. 98 lettre f OJ et art. 5 PA; ATF 126 II 111 consid. 1b
et les arrêts cités). Enfin, le fait que, sous la menace de sanctions pénales, les sociétés recourantes doivent permettre à l'observateur d'examiner de manière approfondie leurs activités professionnelles et mettre à sa disposition l'ensemble des informations et des éléments nécessaires à l'accomplissement de son mandat, que leurs comptes ont été bloqués et que la disposition des fonds qui y sont déposés n'est possible qu'avec l'assentiment du Secrétariat de la Commission fédérale, peut créer un préjudice irréparable qui ne pourra pas être sans autre supprimé, même en cas d'issue positive de la procédure. En effet, les sociétés recourantes devront dans tous les cas supporter les frais liés à la procédure, et ce même si leur activité devait être considérée comme conforme à la loi; par ailleurs les investigations et les mesures de sécurité y relatives (notamment le blocage des comptes) peuvent avoir une influence négative durable sur l'activité des sociétés, et ce particulièrement en cas de non assujettissement à la législation bancaire. Enfin, en ce qui concerne A.L._____ et B.L._____, le fait que leurs comptes bancaires ont été bloqués et que l'activité déployée par A.L._____ au sein des sociétés a été limitée et ce sous
la menace de sanctions pénales peut également créer un préjudice irréparable.

Les recourants ont par ailleurs agi dans le délai de dix jours fixé par l'art. 106 al. 1 OJ pour le dépôt d'un recours de droit administratif contre une décision incidente et ils remplissent les conditions de l'art. 103 lettre a OJ.
Le présent recours est donc recevable.

2.- a) Bien qu'elle soit indépendante de l'administration, la Commission fédérale n'est pas une autorité judiciaire au sens de l'art. 105 al. 2 OJ. Le Tribunal fédéral peut donc revoir librement les constatations de fait retenues dans la décision attaquée (art. 104 lettre b OJ en relation avec l'art. 105 al. 2 OJ) (ATF 126 II 111 consid. 2a; cf., pour l'ancienne teneur de l'art. 105 al. 2 OJ, ATF 116 Ib 73 consid. 1b; 115 Ib 55 consid. 2a; 108 Ib 270 consid. 2a).

b) Dans le cadre d'un recours de droit administratif en matière de surveillance des banques, les recourants ne peuvent invoquer l'inopportunité de la décision attaquée (art. 104 lettre c OJ a contrario). Ils peuvent en revanche faire valoir une violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 lettre a OJ), ainsi que la constatation incomplète ou inexacte des faits pertinents (art. 104 lettre b OJ).

Le Tribunal fédéral revoit d'office et librement l'application du droit fédéral; il n'est pas lié par les moyens que les parties ont - ou n'ont pas - fait valoir (art. 114 al. 1 in fine OJ). Il pourrait ainsi admettre le recours pour d'autres motifs que ceux indiqués par les recourants ou, au contraire, le rejeter pour d'autres raisons que celles retenues dans la décision attaquée.

c) Le Tribunal fédéral vérifie notamment si les conditions de l'intervention de la Commission fédérale sont réunies. C'est là une question juridique qu'il examine en principe librement, tout en s'imposant une certaine retenue lorsque le litige porte sur des questions techniques que l'autorité inférieure est plus apte à résoudre en raison de son expérience en la matière. De plus, la Commission fédérale dispose d'une relative liberté dans l'appréciation des circonstances du cas particulier (ATF 126 II 111 consid. 2b et les arrêts cités).

3.- a) La Commission fédérale est chargée de surveiller, entre autres, les banques, les fonds de placement, les bourses et les négociants en valeurs mobilières, de sa propre autorité (art. 23 al. 1, 2ème phrase LB). En tant qu'autorité de surveillance il lui incombe également de déterminer si une entreprise est assujettie à la loi et si elle doit avoir une autorisation (art. 1 et 3 LB; ATF 126 II 111 consid. 3). La Commission fédérale prend les décisions nécessaires à l'application de la loi et veille au respect des prescriptions légales (art. 23bis al. 1 LB). Si elle apprend que des infractions aux prescriptions légales ou d'autres irrégularités ont été commises, elle prend les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal et à la suppression des irrégularités (art. 23ter al. 1 LB). Dans la mesure où la Commission fédérale doit veiller de manière générale au respect des prescriptions légales, son pouvoir de surveillance n'est pas limité aux seules entreprises qui sont assujetties à la loi. Pour autant que cela entre dans son pouvoir de surveillance, elle est autorisée à utiliser les moyens légaux

prévus pour exercer sa surveillance même à l'égard d'instituts ou de personnes dont l'assujettissement à la loi est litigieux
(ATF 126 II 111 consid. 3a et les nombreux renvois). Si des indices concrets suffisants permettent de penser qu'en violation du devoir d'information (cf. art. 3 LB) une activité soumise à autorisation est exercée sans que celle-ci ait été accordée, la Commission fédérale a le pouvoir - et même le devoir - d'entreprendre les investigations nécessaires et d'adopter les mesures utiles pour rétablir l'ordre légal.

b) Le choix de la mesure à adopter dans une situation concrète est une question d'appréciation. Hormis l'hypothèse de l'art. 23quinquies al. 1 LB, qui exige le retrait de l'autorisation lorsque les conditions en sont remplies, la Commission fédérale, en tant qu'autorité spécialisée dans la surveillance des banques, notamment, jouit d'une importante marge de manoeuvre dans le choix des mesures qu'elle décide d'appliquer et le Tribunal fédéral n'intervient qu'en cas d'excès (ATF 126 II 111 consid. 3b et les références citées).
La Commission fédérale doit cependant 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 des principes de la proportionnalité et de la bonne foi; la mesure choisie doit également correspondre au but essentiel de la législation sur les banques, à savoir la protection des créanciers. Ainsi les renseignements et la remise de documents doivent se limiter à ce qui est effectivement nécessaire à l'exercice du pouvoir de surveillance, en particulier à résoudre la question de l'assujettissement à la loi.
En cas de doute, le Tribunal fédéral interprète largement le devoir de l'intéressé de renseigner et de collaborer à l'établissement des faits, parce qu'il est dans l'intérêt public de disposer le plus rapidement possible d'informations qui soient suffisantes et fiables, afin d'avoir connaissance à temps des infractions à la loi ou d'autres irrégularités (ATF 126 II 111 consid. 3b et les arrêts cités).

4.- a) Selon les recourants, la décision attaquée comprend de nombreuses imprécisions, voire même des inexactitudes.
Ils font valoir que A.L._____ n'est plus directeur de P._____ SA et que lui et sa fille C.L._____ ne possèdent plus depuis des mois de pouvoir de signature collective.
Ils reprochent à la Commission fédérale d'avoir retenu que N._____ était l'unique client de P._____ SA, d'avoir considéré qu'il y avait un "mystère inexplicable" quant au fait que les revenus de P._____ SA ne soient pas constitués uniquement des honoraires versés par N._____ et de ne pas avoir fait état du contenu du contrat de services conclu le 23 février 1999 entre N._____ et P._____ SA, élément essentiel à la compréhension des relations commerciales liant les deux sociétés. Ils observent que la brochure de présentation de P._____ SA n'indique pas de services de nature bancaire, contrairement à ce que laisse entendre la décision attaquée. Ils remarquent que A.L._____, qui n'est plus administrateur de N._____, n'a jamais possédé de pouvoir individuel de décision ni de signature, et qu'il est donc erroné de le présenter comme "l'organe de contrôle unique" de N._____ ou même de prétendre que la banque était "contrôlée" depuis la Suisse. Ils soulignent qu'il n'est pas mentionné que les activités de N._____ visent des investissements presque exclusivement à l'étranger et que les faits relatifs à la composition de la clientèle de la banque, qui comprend des trusts, et aux créanciers de celle-ci ont
été exposés de façon contradictoire.
Enfin, ils trouvent étonnant que la Commission fédérale, au vu des renseignements qu'elle possédait sur B.L._____, n'ait pas motivé le blocage de ses comptes.

b) Il convient de rappeler en premier lieu que le litige porte sur l'enquête menée par la Commission fédérale dont le but est de déterminer si les indices dont elle dispose - selon lesquels N._____, par l'intermédiaire de P._____ SA, exerce en Suisse une activité bancaire sans disposer de l'autorisation nécessaire - sont ou non fondés.
Cette procédure est toujours en cours et la décision, objet du présent recours, n'est qu'une décision incidente portant sur des mesures provisionnelles. En d'autres termes, la décision litigieuse ne constitue qu'une étape dans le cadre de la procédure d'investigation en cours, dont le but premier est l'établissement des faits sur la base desquels il sera décidé si les sociétés recourantes doivent être soumises à la législation bancaire suisse. Compte tenu du but des présentes mesures provisionnelles - d'un côté, protéger les intérêts d'éventuels créanciers, de l'autre, donner à l'observateur les moyens nécessaires pour mener à terme son mandat - et de leur

caractère investigatoire, il est inévitable à ce stade de la procédure qu'il subsiste une certaine imprécision dans l'exposé des faits, sans que cela implique pour autant une violation du droit fédéral.
On doit toutefois relever que les imprécisions critiquées par les recourants ne sont pas de nature telle que les indices dont dispose la Commission fédérale se retrouvent sans fondement ou que d'emblée les autres éléments pris en compte par ladite autorité soient privés de toute valeur probante. Ainsi, s'il est exact que, selon la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) du 11 juin 2001, les statuts de P._____ SA ont été modifiés en date du 23 mai 2001 et qu'à cette date la signature de A.L._____ en tant que directeur a été radiée et la procuration collective à deux conférée à C.L._____ déclarée éteinte, il est tout aussi vrai que dans la décision superprovisoire prise le 8 mai 2001 - qui désignait A.L._____ comme directeur de P._____ SA - un délai au 25 mai 2001 avait été fixé aux recourants pour se déterminer. Or, dans leur réponse commune du même jour, ceux-ci ont entretenu une certaine confusion puisqu'ils ont laconiquement dit que A.L._____ était l'ancien directeur de P._____ tout en produisant un extrait du registre du commerce vaudois daté du 10 janvier 2001, selon lequel celui-ci était le directeur de cette société.
Or, il leur incombait d'informer l'autorité des changements intervenus, en vertu de leur devoir de collaborer à l'instruction de la cause. Dès lors ils sont mal venus de se plaindre d'inexactitude ou d'imprécision sur ce point.

En ce qui concerne la question des honoraires versés par N._____ à P._____ SA, la Commission fédérale a relevé que les factures présentées par P._____ SA, d'un montant de 850'000 fr., ne correspondaient pas à ce qui avait été réellement versé, soit 2'500'000 fr., et qu'aucune explication n'avait été fournie quant à cette différence; il n'est pas dit que ces honoraires constituaient les seuls revenus de P._____ SA. Quant au fait que N._____ serait la seule cliente de P._____ SA, il y a lieu de constater - comme cela ressort d'ailleurs du dossier, notamment des déterminations des recourants eux-mêmes -, que N._____ est la seule banque à qui P._____ SA a offert et offre ses services, ce qui ne veut pas dire qu'elle est sa seule cliente.

Le contrat de services du 23 février 1999 est mentionné tant dans la décision superprovisoire du 8 juin 2001, où il est relevé que P._____ SA s'est engagée à agir en qualité de "back office" de N._____, que dans la décision du 3 juillet 2001. Le fait que la Commission fédérale n'en ait pas fait une description plus détaillée dans sa décision du 3 juillet 2001 ne veut pas encore dire, comme les investigations se poursuivent, que le contenu de ce contrat ne va pas faire l'objet d'un examen attentif. A cet égard, on peut relever qu'un contrôle des relations existantes entre les deux sociétés est expressément prévu au chiffre 9 lettre e du dispositif. Les autres griefs formulés par les recourants, notamment en ce qui concerne la composition de la clientèle et/ou des créanciers de N._____, portent également sur des faits qui, comme il ressort de la décision litigieuse ainsi que du rapport intermédiaire de l'observateur, doivent encore être éclaircis. En effet, selon ce dernier document, en l'absence de certaines informations (notamment les ayant droit économiques des trusts), il est impossible de se prononcer sur le nombre et le montant total des clients externes de N._____. A cet égard et contrairement aux dires des
recourants, l'entretien du 6 juillet 2001 ne semble pas avoir apporté sur ce point toute la lumière souhaitée.

5.- a) Les recourants ne contestent ni la nomination d'un observateur, ni une grande partie des mesures provisionnelles prononcées à leur égard, soit les chiffres 1, 5, 7, 8, 9 lettres a à g et i, 10 à 16. A bon droit, car au vu des éléments contenus dans le dossier, en particulier ceux qui ressortent du rapport intermédiaire du 6 juin 2001 ainsi que de la réponse du 17 août 2001 de la Commission fédérale, ces mesures apparaissent en l'état justifiées et ne sont donc ni arbitraires, ni disproportionnées. En effet, vu les liens très étroits existant entre P._____ SA et N._____, ainsi qu'entre ces deux sociétés et A.L._____ et B.L._____, la Commission fédérale peut supposer avec vraisemblance qu'il y aurait enchevêtrement entre les deux sociétés, si ce n'est une confusion des fonctions. Ainsi les employés de P._____ SA, qui ne devaient effectuer que des opérations de "back office" pour N._____, ont signé les règlements internes définissant la politique de N._____ en matière de blanchiment d'argent et d'ouverture de comptes, d'octroi de crédits, sa réglementation interne et sa politique de trésorerie. Par ailleurs P._____ SA s'est occupée, au mois d'août 2000, de l'ouverture d'un site Internet pour N._____
sur le territoire suisse, qui faisait de la publicité pour N._____ et proposait l'ouverture d'un compte online; la personne de contact et de facturation était A.L._____. P._____ SA s'est également occupée de l'administration de trusts qui se trouvaient au bilan de N._____, de la recherche et de la formation du per-

sonnel de N._____ à St-Vincent et au Liechtenstein, de l'impression en Suisse des documents d'ouverture de comptes pour N._____ et de la réalisation d'une partie de la publicité de N._____, notamment pour ce qui a trait à la stratégie et au mode de diffusion du marketing de celle-ci; par ailleurs sa propre publicité faisait référence à un service bancaire. Enfin, les personnes autorisées à signer sur les comptes de N._____, en particulier auprès de D._____, sont les employés de P._____ SA, l'administrateur de P._____ SA et B.L._____, épouse de A.L._____, lui-même actionnaire unique de P._____ SA, ce dernier ayant également disposé d'un droit de signature sur ces comptes bancaires jusqu'au 18 décembre 2000. On peut également se référer à la lettre du "Amt für Finanzdienstleistungen" de la Principauté du Liechtenstein du 8 mai 2001, d'où il ressort que selon l'observateur nommé par
les autorités de ce pays pour surveiller l'activité de la succursale de N._____ à Vaduz (liquidée en octobre 2000 pour activités bancaires non autorisées), l'activité bancaire de N._____ était exercée par le personnel de P._____ SA en Suisse.

Au vu de ces éléments, les mesures provisionnelles non contestées par les recourants et qui se réfèrent notamment au devoir de collaborer et de fournir des renseignements ainsi qu'aux "moyens" mis à la disposition de l'observateur pour effectuer ses investigations apparaissent non seulement justifiées, mais même nécessaires pour permettre à celui-ci de mener à bien son mandat et pour déterminer si les activités déployées par les sociétés recourantes doivent être assujetties à la loi sur les banques et nécessitent une autorisation.

b) Les recourants font valoir qu'en ne limitant pas au territoire suisse la portée des mesures provisionnelles contestées, la Commission fédérale aurait méconnu le but et la portée territoriale de la loi sur les banques et n'aurait pas tenu compte du fait que les activités de N._____, banque étrangère, sont essentiellement déployées à l'étranger. La décision attaquée violerait ainsi le droit fédéral et serait disproportionnée par rapport au but poursuivi par la loi et aux compétences de la Commission fédérale.

Ce point de vue ne peut être suivi. S'il est exact que la haute surveillance exercée par la Commission fédérale concerne les activités déployées en Suisse, dans la mesure toutefois où les sociétés recourantes exercent, respectivement sont soupçonnées d'exercer une activité bancaire en Suisse, elles sont soumises au droit et à la souveraineté suisses. Cela permet à la Commission fédérale de contrôler toutes leurs relations d'affaires, qu'elles se déroulent en Suisse ou en relation avec l'étranger (cf. ATF 125 II 450 consid. 2c-2d; 108 Ib 513 consid. 2b). En effet, conformément à l'art. 23bis LB, il appartient à la Commission fédérale de recueillir toutes les informations utiles à l'exécution de sa tâche. Les sociétés recourantes sont donc tenues de fournir tous les renseignements nécessaires dans ce but, même s'ils portent sur des activités, des transactions ou des opérations menées à l'étranger et ce, dans la mesure où ces activités, transactions ou opérations peuvent avoir une influence sur celles déployées en Suisse ou permettent de les justifier.

c) Selon les recourants le manque de précision de la notion de "diminution d'actifs" contenue aux chiffres 2 et 3 du dispositif violerait le droit fédéral et les principes essentiels rattachés à l'interdiction de l'arbitraire, dans la mesure où cette imprécision empêcherait les sociétés recourantes de rembourser les créanciers dépositaires qui ont dénoncé leurs contrats, alors que leur protection constituerait pourtant le but des mesures provisionnelles. La décision attaquée ne se limiterait pas ainsi à des mesures justifiées, mais paralyserait formellement toute les activités des sociétés, notamment celles exercées par N._____ hors de Suisse, au risque de porter préjudice précisément aux créanciers de celle-ci. De même, le blocage des divers comptes ordonné aux chiffres 4 et 6 du dispositif serait disproportionné, voire arbitraire.

Ces griefs sont infondés. Comme souligné tant dans la décision attaquée que dans la réponse du 17 août 2001 de la Commission fédérale, une définition plus précise de ces actifs ne peut encore être donnée, les nécessaires investigations n'étant toujours pas terminées. Au sujet du remboursement des créanciers, contrairement aux dires des recourants, celui-ci est possible et a même été prévu tant dans la décision superprovisoire du 8 mai 2001 que dans la décision attaquée, moyennant une requête préalable au Secrétariat de la Commission fédérale et son accord (cf. chiffre 5 des dispositifs). Cela est attesté par plusieurs documents du dossier, desquels il ressort que des paiements et/ou des remboursements ont été effectués régulièrement tout au long de la procédure au cours. D'un autre côté, à ce stade de la procédure, il n'est pas certain que le remboursement d'une partie des créan-

ciers n'en léserait pas d'autres, surtout si l'on considère, comme relevé dans les observations de la Commission fédérale, que les L._____ sont également créanciers et que de nouveaux créanciers sont récemment venus s'ajouter à la liste de ceux déjà existants. Vu l'impossibilité actuelle d'identifier de façon précise les actifs des sociétés et compte
tenu du fait que l'on ne peut exclure qu'il y ait eu un mélange entre les fonds de celles-ci et ceux de A.L._____ et B.L._____, le blocage des comptes de tous les recourants n'apparaît ni arbitraire ni disproportionné.
Toutefois, dans la mesure où la Commission fédérale agit dans le cadre de mesures provisionnelles, un tel blocage n'est possible que temporairement, surtout si l'on tient compte du fait qu'il n'est pas exclu que, sur la base du rapport final de l'observateur, cette autorité arrive à la conclusion que l'activité exercée par les sociétés n'est pas assujettie à la législation bancaire suisse. Or, la décision attaquée a été prononcée au mois de juillet 2001 et, à l'heure actuelle, soit plus de cinq mois plus tard, le rapport final n'a toujours pas été rendu. Si actuellement ce délai peut paraître encore raisonnable, le principe de célérité commande que l'autorité compétente prononce une décision finale dans les meilleurs délais, ce tant au vu du but à atteindre que pour tenir compte des intérêts des recourants.
Toutefois, si les recourants se montrent récalcitrants et ne fournissent pas ou qu'avec retenue les renseignements sollicités, la lenteur de la procédure et son éventuelle prolongation leur seront alors imputables.
d) Les recourants reprochent également à la Commission fédérale de ne pas s'être prononcée sur leur proposition de "netting" - laquelle à leur avis respectait les exigences posées par la jurisprudence (cf. ATF 115 Ib 55 ss) - et de déposer des garanties à hauteur du total des créances externes, ce qui aurait permis de débloquer les comptes bancaires pour le surplus. Selon eux, en ne prenant pas en considération leur offre, la Commission fédérale aurait arbitrairement étendu les garanties à l'ensemble des comptes bancaires des recourants, sans distinction entre eux et sans tenir compte du nombre et de l'importance des créances externes à protéger. Cela aurait paralysé leurs activités et serait manifestement disproportionné étant donné que N._____, via l'étranger, serait facilement en mesure d'apporter toutes les garanties utiles.

Il ressort du dossier de la cause qu'une proposition de "netting" (opération consistant dans la compensation réciproque de créances et d'engagements concernant des opérations de même genre entre deux partenaires) entre les trusts et compagnies d'un même groupe a été formulée au cours du mois de juin 2001 par N._____, afin d'obtenir le déblocage de ses comptes et de ceux de P._____ SA. Le 27 juin 2001 O._____ a transmis cette offre pour décision à la Commission fédérale, laquelle ne s'est pas prononcée à ce sujet dans sa décision du 3 juillet 2001. Une telle attitude est à première vue discutable, dans la mesure où cette offre, dont le but est de fournir des fonds garantissant les créances, si elle s'avère suffisante et n'est soumise à aucune condition (cf. ATF 115 Ib 55 consid. 5e), peut être de nature à modifier l'appréciation des risques encourus sur les créances.
Toutefois il ressort également du dossier, soit du procès-verbal de l'entretien qui a eu lieu le 6 juillet 2001 entre les représentants de toutes les parties en cause, que la Commission fédérale a expliqué de façon détaillée pour quelles raisons cette proposition ne pouvait pas être prise en considération. Elle a en particulier souligné que l'identité des
ayants droits économiques des sociétés et des trusts concernés par cette offre n'était pas connue, que l'on ne savait pas quelles sociétés et quels trusts elle impliquait, ni quelles étaient les personnes qui disposaient d'un droit de signature; au surplus les montants indiqués dans l'offre n'étaient pas certains. En résumé il a été indiqué que, tant qu'il subsistait un manque de transparence au sein du groupe des sociétés rattachées à A.L._____, la proposition ne pouvait être acceptée, en raison du risque que les créanciers externes de N._____ soient traités de façon inégale et que les fonds proposés soient insuffisants. Quant aux représentants de O._____ ils ont expliqué qu'en l'état des vérifications ils ne pouvaient confirmer l'exactitude des propositions des recourants.
Ainsi, contrairement aux affirmations des recourants, leur proposition de "netting" a été soigneusement étudiée et les motifs qui ont poussé la Commission fédérale à la rejeter n'apparaissent ni arbitraires ni disproportionnés. En maintenant le blocage des comptes bancaires des recourants, la Commission fédérale n'a pas violé le droit fédéral, surtout si l'on considère, comme souligné par la Commission fédérale dans sa réponse du 17 août 2001, qu'il n'est actuellement pas possible de distinguer les fonds des sociétés de ceux de la famille L._____, y compris de ceux de B.L._____. Ce grief est donc également infondé.

6.- Vu ce qui précède le recours doit être rejeté.

Succombant, les recourants doivent supporter, solidairement entre eux, les frais judiciaires (art. 153, 153a et 156 al. 1 et 6 OJ). Il n'est pas alloué de dépens à la Commission fédérale (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours.

2. Met un émolument judiciaire de 5'000 fr. à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3. Communique le présent arrêt en copie au mandataire des recourants et à la Commission fédérale des banques.

_____
Lausanne, le 5 décembre 2001 IER
Au nom de la IIe Cour de droit public

du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

La Greffière,