

15.052

**Message
portant modification de la loi sur la surveillance
de la révision**

**(Champ d'application extraterritorial de la surveillance en matière
de révision)**

du 1^{er} juillet 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de la loi sur la surveillance de la révision (champ d'application extraterritorial de la surveillance en matière de révision).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} juillet 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La loi sur la surveillance de la révision a notamment pour but de protéger les investisseurs qui interviennent sur le marché suisse des capitaux. Dans la mesure où des entreprises étrangères sont également actives sur ce marché, la loi doit déployer des effets extraterritoriaux. Ainsi, l'organe de révision d'un émetteur étranger doit être soumis à la surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) ou d'une autorité de surveillance étrangère qui a été reconnue par le Conseil fédéral. L'expérience montre cependant qu'une déréglementation modérée est nécessaire pour garantir la compétitivité du marché suisse des capitaux, mais sans que la protection des investisseurs n'en pâtisse.

Situation actuelle

Le champ d'application du régime suisse de la surveillance en matière de révision s'étend aux organes de révision des sociétés étrangères dont les titres de participation sont cotés en bourse en Suisse, ou qui sont débitrices d'emprunts par obligations en Suisse (qu'ils soient cotés en bourse ou non), ou qui sont une filiale importante d'une société entrant dans l'une des deux catégories précédentes. Afin d'éviter des redondances, deux exceptions ont été prévues à l'obligation d'agrément et à la surveillance exercée par l'ASR:

- la première vise les entreprises de révision étrangères qui sont placées sous la surveillance d'une autorité étrangère reconnue par le Conseil fédéral;*
- la seconde vise les cas dans lesquels un emprunt par obligations proposé en Suisse est garanti par une société dont l'organe de révision est soumis à la surveillance de l'Etat.*

Lorsqu'il a adopté cette réglementation, en 2005, le législateur pensait que, dans la plupart des cas, la surveillance des organes de révision étrangers pourrait être déléguée aux autorités de surveillance des Etats dans lesquels ces entreprises de révision ont leur siège. Les expériences de ces dernières années ont montré que cela n'est pas toujours possible: soit il n'y a aucun régime de surveillance prévu dans l'Etat du siège de l'entreprise de révision soit ce régime ne peut pas être reconnu comme équivalent. L'agrément et la surveillance des entreprises de révision étrangères par l'ASR peuvent en outre avoir des effets sur l'attractivité du marché suisse des capitaux. Dans l'intérêt de la place financière, ces effets doivent être réduits le plus possible, mais sans que la protection des investisseurs n'en pâtisse.

Contenu du projet

Le projet vise une déréglementation modérée du champ d'application extraterritorial de la surveillance en matière de révision exercée par la Suisse sur les organes de révision des émetteurs étrangers d'emprunts par obligations et sur ceux des filiales importantes des émetteurs étrangers. La protection des investisseurs est garantie par de nouvelles mesures d'accompagnement.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Effets extraterritoriaux de la loi sur la surveillance de la révision

Ces dernières années, le marché des capitaux n'a eu de cesse de s'internationaliser. Ainsi, de nombreuses sociétés étrangères sont actives sur le marché suisse des capitaux. Les entreprises de révision qui fournissent des prestations à ces sociétés doivent donc être soumises à une surveillance adéquate, afin de garantir la qualité des contrôles et la protection des investisseurs sur ce marché.

Par conséquent, la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR)¹ déploie aussi des effets extraterritoriaux. Les entreprises de révision étrangères doivent être soumises à la surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), ou d'une autorité étrangère reconnue par le Conseil fédéral, lorsqu'elles fournissent des prestations en matière de révision à des entreprises étrangères qui interviennent directement ou indirectement sur le marché suisse des capitaux. Cela revient à transposer le champ d'application national de la surveillance en matière de révision² à l'échelle internationale³.

Le champ d'application extraterritorial de la surveillance en matière de révision est régi par l'art. 8 LSR. Cette disposition n'est cependant pas encore entrée en vigueur, car il était nécessaire de s'entendre préalablement avec les principales autorités partenaires à l'étranger sur les modalités de la collaboration et de la reconnaissance réciproque⁴.

1.1.2 Dispositif actuel

Le champ d'application de la LSR s'étend à toutes les entreprises de révision qui fournissent des prestations en matière de révision fondées sur le droit étranger ou suisse à des sociétés qui sont visées par la loi. Les entités suivantes sont donc aussi considérées comme des sociétés ouvertes au public au sens du droit de la révision (art. 8, al. 1, LSR):

- les sociétés régies par le droit étranger et dont les titres de participation sont cotés en bourse en Suisse (let. a);
- les sociétés régies par le droit étranger qui sont débitrices, en Suisse, d'un emprunt par obligations (que celui-ci soit coté en bourse ou non; let. b);

¹ RS **221.302**

² Voir art. 2, let. c, ch. 1, LSR en relation avec l'art. 727, al. 1, ch. 1, du code des obligations (CO; RS **220**).

³ Voir également le message du Conseil fédéral du 23 juin 2004 concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs; FF **2004** 3745 3839 ss.

⁴ *Ibid.* FF **2004** 3745 3867

- les sociétés régies par le droit suisse ou étranger, dont au moins 20 % des actifs ou du chiffre d'affaires entrent dans les comptes de groupe d'une société visée par l'une des deux catégories précédentes (let. c);
- les sociétés régies par le droit étranger dont au moins 20 % des actifs ou du chiffre d'affaires entrent dans les comptes de groupe d'une société suisse ouverte au public⁵ (let. d).

La conséquence de cette extraterritorialité du champ d'application de la loi est que l'organe de révision d'un groupe international peut être soumis à la surveillance de plusieurs Etats. Afin d'éviter des redondances, deux exceptions ont été prévues à l'obligation d'agrément et à la surveillance exercée par l'autorité suisse:

- la première vise les entreprises de révision étrangères qui sont placées sous la surveillance d'une autorité étrangère reconnue par le Conseil fédéral (art. 8, al. 2, LSR);
- la seconde vise les cas dans lesquels l'emprunt obligataire est garanti par une société dont l'organe de révision est placé sous la surveillance de l'ASR ou d'une autorité de surveillance reconnue par le Conseil fédéral (art. 8, al. 3, LSR)⁶. Les emprunts obligataires sont souvent émis par des entités ayant leur siège dans un Etat offshore, mais ils sont garantis par une société-mère qui a son siège dans un Etat onshore. Les investisseurs n'en pâtissent pas puisque, l'emprunt étant entièrement garanti par la société-mère, ils ont l'assurance que l'organe de révision de cette dernière est soumis à la surveillance en matière de révision.

Lorsque l'organe de révision d'un groupe étranger ne répond pas aux critères d'exception prévus par la loi, il doit être agréé par l'ASR et être soumis à sa surveillance. En cas d'impossibilité, la Bourse suisse a la faculté de prononcer des sanctions qui peuvent aller jusqu'au refus de l'admission des titres à la cotation ou à leur retrait de la cotation⁷.

1.1.3 Faiblesses du dispositif actuel

Lorsqu'il a adopté la loi sur la surveillance de la révision en 2005, le législateur pensait que, dans la plupart des cas, la surveillance des entreprises de révision étrangères pourrait être déléguée aux autorités de surveillance de l'Etat dans lequel elles ont leur siège. Les expériences de ces dernières années ont montré que cela n'est pas toujours possible: soit il n'y a aucun régime de surveillance prévu dans l'Etat du siège de l'entreprise de révision soit l'autorité de surveillance étrangère ne peut pas être reconnue par le Conseil fédéral, faute d'équivalence.

Si, à quelques exceptions près, on peut partir du principe que les autorités de surveillance des organes de révision de la plupart des émetteurs étrangers de titres de participation pourront être reconnues, tel ne sera pas le cas des autorités de surveil-

⁵ Art. 727, al. 1, ch. 1, CO

⁶ Voir également le message du Conseil fédéral du 23 juin 2004 concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (FF **2004** 3745 3841).

⁷ Art. 23, al. 3, LSR et art. 8, al. 3^{bis}, de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses (LBVM; RS **954.1**) en relation avec l'art. 13 du règlement de cotation de SIX Exchange Regulation

lance des émetteurs d'emprunts obligataires cotés en bourse. Les émetteurs étrangers représentent sensiblement plus de 50 % du marché obligataire de la Suisse⁸. La plupart sont domiciliés dans un Etat membre de l'UE/EEE, mais la proportion de ceux qui sont domiciliés dans un Etat tiers (Afrique du Sud, Australie, Bermudes, Brésil, Canada, Chili, Chine, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Emirats Arabes Unis, Etats-Unis, Guernesey, Hongkong, Iles Caïmans, Iles Vierges britanniques, Inde, Japon, Jersey, Kazakhstan, Mexique, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou, Philippines, Russie)⁹ est en augmentation. Certains de ces pays n'ont pas du tout d'autorité de surveillance en matière de révision. D'autres en ont une, mais il est permis de douter qu'elle puisse être reconnue. Il est donc probable que le nombre des entreprises de révision étrangères ne répondant pas aux critères d'exception de la loi (voir ch. 1.1.2), et qui devront être surveillées par l'autorité de surveillance suisse, sera plus élevé que ce à quoi s'attendait le législateur.

L'agrément et l'inspection des entreprises de révision étrangères par une autorité suisse engendre toutefois une charge considérable pour les organes de révision étrangers concernés et donc, indirectement, pour la cotation sur le marché suisse des titres de participation et des emprunts obligataires étrangers. De plus, l'exercice du pouvoir de surveillance de l'ASR à l'étranger peut se heurter à divers obstacles de nature politique, juridique et pratique (comme la langue).

L'agrément et la surveillance des entreprises de révision étrangères par l'ASR ont donc aussi des effets négatifs pour le marché suisse des capitaux. Cependant, les investisseurs qui interviennent sur ce marché ont aussi droit à une révision conforme aux normes internationales lorsque la société dans laquelle ils investissent a son siège à l'étranger. Les intérêts des investisseurs, l'exercice d'une surveillance réelle et efficace, et la compétitivité du marché suisse des capitaux ont des objectifs quelque peu divergents dont il faut tenir compte au moyen de règles différenciées.

1.2 Dispositif proposé

Le système ne change pas pour les organes de révision des entreprises étrangères qui émettent des titres de participation cotés en bourse en Suisse. Cette partie du champ d'application extraterritorial (art. 8, al. 1, let. a, LSR) doit donc entrer en vigueur avant la fin 2015.

En revanche, le projet prévoit une déréglementation modérée de la compétence extraterritoriale de l'autorité de surveillance helvétique:

- premièrement, le champ d'application de la surveillance en matière de révision sera restreint aux emprunts par obligations cotés en bourse (art. 8, al. 1, let. b, P-LSR); en d'autres termes, on renoncera à la surveillance de l'organe de révision lorsque les obligations ne sont pas cotées en bourse;
- deuxièmement, la liste des exceptions applicables aux organes de révision des émetteurs d'emprunts obligataires cotés en bourse en Suisse sera étendue (art. 8, al. 3, P-LSR); deux possibilités sont prévues lorsque l'entreprise de

⁸ Source: SIX Swiss Exchange (www.six-swiss-exchange.com > Actions > Société > Liste des entreprises; état au 13 mars 2015)

⁹ Source: SIX Exchange Regulation (www.six-swiss-exchange.com > Actions > Société > Liste des entreprises; état au 13 mars 2015)

révision n'est soumise à aucune autorité de surveillance (reconnue) dans son pays d'origine et que l'emprunt obligataire n'est pas garanti par une société dont l'organe de révision est lui-même soumis à la surveillance de l'Etat: soit l'entreprise de révision pourra requérir son agrément en qualité d'entreprise de révision soumise à la surveillance de l'Etat auprès de l'autorité de surveillance suisse, soit les investisseurs pourront être explicitement rendus attentifs au fait que l'entreprise de révision n'est pas soumise à la surveillance de l'Etat – cette possibilité n'existant pas pour le moment;

- troisièmement, la surveillance des organes de révision des filiales étrangères d'une certaine importance sera supprimée (art. 8, al. 1, let. c et d, P-LSR).

1.3

Appréciation de la solution retenue

L'entrée en vigueur partielle du régime suisse de la surveillance pour les organes de révision des entreprises étrangères qui émettent des titres de participation cotés en bourse en Suisse renforcera la protection des investisseurs à brève échéance et de manière ciblée. Elle permettra aussi de recueillir les premières expériences en matière de surveillance extraterritoriale.

La surveillance des organes de révision des entreprises étrangères qui sont débitrices, en Suisse, d'emprunts obligataires non cotés impliquerait quant à elle un travail important et d'énormes incertitudes. L'expérience acquise en Suisse montre qu'il est très difficile de repérer les émetteurs d'emprunts obligataires non cotés et *a fortiori* leur organe de révision, car les titres de créance ne sont pas échangés, ou en tout cas pas de façon ouverte et transparente. Leur identification est tout de même possible en Suisse, car les entreprises de révision suisses ont reçu des instructions à ce sujet. Les difficultés sont nettement plus grandes en ce qui concerne les émetteurs étrangers et leurs organes de révision, car ils sont répartis dans le monde entier, ne sont pas forcément soumis à une surveillance (dans leur pays d'origine) et sont peu sensibilisés aux problématiques internationales. Le surplus de travail induit par la surveillance de ces organes de révision serait donc sans commune mesure avec le surcroît de protection que l'on pourrait en attendre.

Il en va de même des filiales d'une certaine importance des sociétés dont les titres de participation ou les emprunts obligataires sont cotés en bourse en Suisse, car il est également très difficile de les identifier. La Bourse suisse pourrait certes introduire une obligation de déclarer ces sociétés, mais il est permis de douter qu'une obligation de ce type soit appropriée et même applicable. De plus, il n'y a pas de règle correspondante au sein de l'UE, ce qui constituerait un désavantage compétitif pour le marché suisse des capitaux. La question de savoir comment sanctionner les infractions se pose aussi. La bourse elle-même ne pourrait prononcer une sanction qu'à l'égard de la société holding dont les titres sont cotés en Suisse et non de la filiale étrangère qui est en fait la vraie responsable.

L'instauration d'une exception supplémentaire à l'obligation d'agrément pour les organes de révision des émetteurs étrangers qui sont débiteurs d'emprunts obligataires cotés en bourse en Suisse, est une solution de compromis qui ménage les intérêts des investisseurs, la compétitivité du marché obligataire suisse et l'exercice d'une surveillance réelle et efficace en matière de révision. L'obligation de communiquer aux investisseurs que l'organe de révision n'est soumis à aucune surveillance

étatique n'aura aucune incidence en termes de compétitivité et la charge de travail supplémentaire qui en découlera pour les émetteurs et leurs organes de révision est la solution la plus efficace, tant en termes de temps que de coûts. Sous l'angle de la protection des investisseurs, il s'agit certes d'une solution minimale, mais qui paraît appropriée, compte tenu du besoin de protection et d'information moins élevé des créanciers.

1.4 Résultats de la procédure préliminaire

1.4.1 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Ce léger remodelage du champ d'application extraterritorial de la surveillance suisse en matière de révision a été mis en consultation du 19 décembre 2012 au 5 avril 2013, conjointement à une modification du code des obligations (Droit du registre du commerce et adaptation des droits de la société anonyme, de la société à responsabilité limitée et de la société coopérative)¹⁰.

17 participants ont pris position et aucun n'a mis en doute la nécessité d'une surveillance des émetteurs étrangers. La plupart d'entre eux ont cependant fait part de leur attachement au maintien de la compétitivité du marché suisse des capitaux, défendant une approche la plus souple possible. Certaines voix ont aussi rappelé l'importance de la protection des investisseurs et la nécessité de garantir l'efficacité de la surveillance.

1.4.2 Résultats détaillés de la procédure de consultation

Emprunts obligataires

L'avant-projet proposait d'exclure du champ d'application de la surveillance les emprunts obligataires non cotés émis par des débiteurs étrangers (art. 8, al. 1, let. b, AP-LSR). Tous les participants ont approuvé – explicitement ou tacitement – cette proposition.

S'agissant des emprunts obligataires cotés en bourse, les avis étaient plus partagés. Pour une partie des participants qui étaient favorables à l'avant-projet, en le qualifiant de compromis adéquat, l'exercice d'une surveillance indépendante sur les organes de révision est nécessaire afin de protéger les intérêts des investisseurs. Ils ont rappelé que l'organe de révision était la seule instance capable de porter un jugement indépendant et professionnel sur le respect des prescriptions relatives à l'établissement des comptes et que cela était d'autant plus vrai pour les émetteurs étrangers, puisque ceux-ci proviennent souvent de marchés de croissance non ou peu réglementés. De plus, les tenants de ce point de vue ont estimé que la compétitivité du marché obligataire suisse et l'attractivité de la place financière suisse reposaient aussi sur la qualité de la réglementation et de la surveillance, et pas uniquement sur le nombre d'émetteurs.

¹⁰ Voir www.bj.admin.ch > Projets législatifs en cours > Modernisation du registre du commerce

Un deuxième groupe de participants a certes reconnu, sur le fond, le besoin de protection des obligataires qui investissent dans des emprunts cotés en bourse. Ils ont toutefois émis des doutes quant à l'efficacité de l'avant-projet pour ce qui est de la protection des investisseurs et de la compétitivité de la place financière. Pour eux, les investisseurs sont des acteurs émancipés, qui sont suffisamment informés et qui ont la possibilité de se tourner vers d'autres marchés lorsqu'ils en ont le choix. Ils soutiennent que le critère décisif des émetteurs, lors du choix du marché d'émission, est le coût (notamment la charge d'intérêts et les *swaps* monétaires). Des charges supplémentaires réduiraient ainsi l'attrait du marché des emprunts en francs suisses pour les émetteurs étrangers, ce qui affaiblirait inutilement la Suisse dans son rôle de centre financier international.

Un nombre non négligeable de participants s'est prononcé en faveur d'une variante selon laquelle la protection des investisseurs serait suffisante lorsque l'émetteur obligataire étranger a déjà un organe de révision soumis à la surveillance de l'Etat ou si le prospectus d'émission indique de façon très claire que tel n'est pas le cas. C'est cette approche qui a été reprise dans le projet définitif, en y apportant un peu plus de souplesse en ce qui concerne la publicité au sujet de l'absence de surveillance étatique (voir ci-dessous, *ad* art. 8, al. 3, P-LSR).

Filiales importantes

Explicitement ou implicitement, tous les participants étaient d'accord de renoncer à la surveillance de l'organe de révision des filiales étrangères d'une certaine importance (art. 8, al. 1, let. c et d, P-LSR).

Droit transitoire

L'avant-projet prévoyait un système d'agrément provisoire pour les entreprises de révision étrangères. Dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur, celles-ci auraient dû demander soit un agrément provisoire, soit leur libération de l'obligation d'agrément à l'ASR (art. 43a, al. 2, AP-LSR). Divers participants craignaient toutefois que cela ne pénalise les émetteurs étrangers dont des titres de participation ou d'emprunts sont déjà cotés en bourse en Suisse. En effet, si l'organe de révision d'un émetteur se trouvant dans cette situation était venu à ne pas satisfaire aux exigences proposées, cela aurait obligatoirement conduit au retrait de la cotation des actions ou des obligations concernées.

C'est pour cette raison que des dispositions transitoires plus souples sont proposées pour les émetteurs étrangers dont les emprunts obligataires et les titres de participation sont déjà cotés en bourse en Suisse. Il s'agit en quelque sorte d'une protection des droits acquis, qui permet à ces émetteurs et à leurs organes de révision d'être exclus du champ d'application du régime suisse de la surveillance en matière de révision.

1.4.3 Elaboration du projet

Le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la procédure de consultation le 23 octobre 2013. Il a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de rédiger un message sur la modernisation du droit du registre du commerce d'ici la fin de l'année 2014. Tenant compte des critiques émises (voir ch. 1.4.2), il a également demandé au DFJP d'examiner s'il était possible d'adopter un dispositif de

surveillance différencié pour les titres de participation et les obligations, et éventuellement d'avancer l'entrée en vigueur des parties de l'art. 8 LSR ne devant faire l'objet d'aucune modification.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

A l'origine, le concept d'extraterritorialité de la LSR avait été calqué sur le système américain de surveillance en matière de révision¹¹. Avec la nouvelle solution proposée, le projet se distancie du modèle américain pour se rapprocher du cadre juridique européen. Dans les Etats membres de l'UE, ni l'organe de révision d'un émetteur d'emprunts obligataires non cotés ni celui d'une filiale importante ne relèvent des autorités de surveillance en matière de révision¹².

Le droit européen s'applique certes aussi aux organes de révision des émetteurs étrangers d'emprunts obligataires non cotés, mais la surveillance ne s'exerce que lorsque la valeur nominale unitaire s'élève au moins à 50 000 euros (règle de *minimis*)¹³. Il ne serait pas judicieux d'appliquer cette règle en Suisse, car le marché obligataire n'y est pas comparable à celui de l'UE. En Suisse, le marché est beaucoup plus étendu et couvre toutes les catégories d'investisseurs, de la personne physique jusqu'à l'investisseur institutionnel. C'est la raison pour laquelle, sur le marché helvétique, la valeur nominale unitaire est plutôt faible. Le marché obligataire de l'UE, quant à lui, est dominé par les investisseurs institutionnels qui préfèrent une valeur nominale plutôt élevée. Il est donc judicieux que la Suisse mette en place une solution qui offre une transparence adéquate pour les investisseurs concernés. La solution proposée tient mieux compte des particularités du marché obligataire suisse, qui est axé sur les investisseurs privés et les gérants de fortune; elle offre la souplesse temporelle nécessaire pour le processus de cotation et elle n'entraîne que des coûts modérés.

1.6 Mise en œuvre

Les principales adaptations concernent la LSR. Il faudra toutefois adapter l'ordonnance du 22 août 2007 sur la surveillance de la révision¹⁴ au nouveau régime d'extraterritorialité de la loi. Par ailleurs, l'ASR devra édicter une ordonnance sur la mise en œuvre de l'obligation en matière de transparence des emprunts obligataires (voir ch. 2).

¹¹ Voir également le message du Conseil fédéral du 23 juin 2004 concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs; FF **2004** 3745 3840.

¹² Voir art. 45 de la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil, JO L 157 du 9.6.2006, p. 87.

¹³ Voir art. 27 de la directive 2006/43/CE en relation avec l'art. 3, al. 2, de la directive 2003/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation, et modifiant la directive 2001/34/CE, JO L 345 du 31.12.2003, p. 64.

¹⁴ RS **221.302.3**

Art. 8, al. 1, let. b

La version actuelle de l'art. 8 LSR (qui n'est pas encore entrée en vigueur) exige que l'organe de révision d'une société étrangère débitrice, en Suisse, d'un emprunt par obligations soit placé sous la surveillance de l'ASR ou sous celle d'une autorité de surveillance étrangère reconnue par le Conseil fédéral (art. 8, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 2 LSR). Cette disposition vise autant les emprunts obligataires cotés en bourse en Suisse que les emprunts non cotés¹⁵. Le surplus de travail induit par la surveillance des organes de révision des émetteurs d'emprunts obligataires non cotés serait toutefois sans commune mesure avec le surcroît de protection que l'on pourrait en attendre pour les investisseurs (voir ch. 1.3). C'est la raison pour laquelle le projet propose que le champ d'application extraterritorial du régime suisse de surveillance en matière de révision couvre uniquement les organes de révision des sociétés étrangères qui sont débitrices d'emprunts par obligations cotés à une bourse suisse.

Art. 8, al. 1, let. c et d

La version actuelle de l'art. 8, al. 1, let. c et d, LSR prévoit que l'organe de révision d'une filiale importante soit soumis à la surveillance de l'autorité compétente (suisse ou étrangère reconnue). A l'origine, cette exigence avait été formulée pour faire coïncider le champ d'application de la surveillance suisse en matière de révision avec celui de la surveillance américaine (voir ch. 1.5). Jusqu'à présent, l'expérience a montré que cela n'était pas nécessaire. Il est bien plus important que l'organe de révision responsable de l'audit des comptes annuels de la société-mère du groupe (*holding*) et des comptes annuels consolidés soit soumis à la surveillance de l'Etat. Pour garantir une surveillance efficace des groupes suisses, depuis le 1^{er} janvier 2015, leurs filiales étrangères ainsi que les organes de révision de ces dernières ont une obligation de renseigner et de communiquer à l'égard de l'autorité de surveillance (art. 15a, al. 1, let. e, LSR). Le but est d'éviter que des documents pertinents ne soient soustraits à la surveillance en matière de révision en les transférant à l'étranger ou en ne les rapatriant jamais en Suisse¹⁶. De plus, il est fort probable, ici aussi, que l'identification des filiales étrangères importantes requière un effort disproportionné par rapport au gain en termes de protection des investisseurs (voir ch. 1.3).

Vu les motifs qui précèdent, il convient de renoncer à la surveillance des organes de révision des filiales étrangères importantes. Les dispositions correspondantes (art. 8, al. 1, let. c et d, LSR) doivent donc être abrogées.

¹⁵ Voir également le message du Conseil fédéral du 23 juin 2004 concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs; FF **2004** 3745 3787 3839.

¹⁶ Message du Conseil fédéral du 28 août 2013 concernant la concentration de la surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit; FF **2013** 6147 6168 s

Art. 8, al. 3

L'obligation qui est faite à l'entreprise de révision étrangère de requérir son agrément en qualité d'entreprise de révision soumise à la surveillance de l'Etat en Suisse devient caduque si cette entreprise est soumise à une autorité de surveillance étrangère reconnue (art. 8, al. 2, LSR). C'est également le cas lorsque l'emprunt par obligations est garanti par une société qui dispose d'une entreprise de révision soumise à la surveillance de l'Etat et, ce qui est nouveau, ce le sera lorsque les investisseurs sont explicitement rendus attentifs au fait que l'entreprise de révision n'est pas soumise à la surveillance de l'Etat.

L'autorité de surveillance réglera les modalités de la publicité. La délégation de cette compétence à l'ASR offre la souplesse nécessaire quant à la mise en œuvre de cette obligation en matière de transparence. Les canaux de communication choisis devront garantir un accès rapide, simple et permanent des investisseurs aux informations visées. Cela pourrait être, par exemple, le prospectus de cotation. Dans le cadre des discussions qui entourent la future loi sur les services financiers (LSFin), le Conseil fédéral a également proposé d'introduire d'autres documents obligatoires tels qu'une feuille d'information de base pour les instruments financiers¹⁷ (ou *key investor document*, KID). Mais on pourrait aussi imaginer une publicité sur le site Internet de la bourse concernée ou de l'ASR.

Il s'agira enfin de définir la procédure de publication. En l'absence d'informations pertinentes de la part de l'émetteur ou de l'entreprise de révision, la bourse ou l'ASR devront par exemple avoir la faculté d'informer les investisseurs d'office que l'organe de révision n'est (probablement) pas soumis à la surveillance de l'Etat.

Art. 8, al. 4

Les entreprises de révision qui sont dispensées de l'obligation de se faire agréer en Suisse (art. 8, al. 2, LSR) devront s'annoncer auprès de l'ASR. Cela permettra de s'assurer que la libération des obligations d'agrément et de surveillance ne soit pas utilisée indûment. C'est d'autant plus important que la Suisse renonce à des instruments de surveillance directe et fait confiance à l'efficacité de la surveillance exercée sur l'entreprise de révision, dans son pays d'origine, par l'autorité de surveillance reconnue. Cela n'empêchera cependant pas l'ASR de solliciter l'entraide administrative auprès de cette dernière, que ce soit au sujet de l'entreprise de révision étrangère ou du mandat de révision concernant le marché suisse des capitaux (art. 26 LSR). L'ASR pourra ainsi, jusqu'à un certain point, vérifier si l'autorité partenaire exerce réellement et efficacement ses compétences à l'étranger. Si elle conclut que tel n'est pas le cas, elle devra proposer au Conseil fédéral de retirer la reconnaissance de l'équivalence de cette autorité. Selon les cas, une sanction de l'émetteur étranger par la Bourse suisse pourra aussi être envisagée¹⁸.

Le Conseil fédéral réglera les modalités de l'obligation de s'annoncer auprès de l'ASR. La procédure sera simple. Il ne sera probablement demandé que le nom et l'adresse de l'autorité de surveillance étrangère compétente ainsi que, le cas échéant, le numéro d'agrément ou d'enregistrement à l'étranger. Pour la sécurité juridique

¹⁷ Voir art. 58 ss de l'avant-projet du 25 juin 2014 de loi sur les services financiers.

¹⁸ Art. 23, al. 3, LSR et 8, al. 3^{bis}, LBVM, en relation avec l'art. 13 du règlement de cotation de SIX Exchange Regulation

des investisseurs, l'ASR publiera une liste des entreprises de révision étrangères soumises à une surveillance équivalente à l'étranger.

Art. 43b Dispositions transitoires de la modification du ...

Des dispositions transitoires sont nécessaires pour deux des nouvelles dispositions:

- Premièrement, il faut tenir compte du fait que le nouveau régime doit d'abord entrer en vigueur, avant que les entreprises de révision étrangères puissent requérir leur agrément auprès de l'ASR. Cette dernière doit aussi disposer de suffisamment de temps pour examiner les demandes d'agrément. C'est pourquoi les organes de révision qui fournissent des prestations en matière de révision à des sociétés qui, lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, sont débitrices d'emprunts par obligations déjà cotés en bourse en Suisse (art. 8, al. 1, let. b, P-LSR), et qui ne sont pas libérés de l'obligation de se faire agréer, devront disposer de l'agrément de l'ASR en tant qu'entreprise de révision soumise à la surveillance de l'Etat au plus tard dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur du nouveau droit (art. 43b, let. a, P-LSR). On pourra renoncer à un système d'agrément provisoire tel que celui prévu à l'origine, lors de l'entrée en vigueur de la LSR (art. 43, al. 3, LSR; voir également ch. 1.4.2). En effet, grâce à l'institution d'une nouvelle exception à l'obligation d'agrément (art. 8, al. 3, let. b, P-LSR), une entreprise de révision étrangère a toujours la possibilité, si et tant qu'elle ne soit pas agréée en qualité d'entreprise de révision soumise à la surveillance de l'Etat, d'en informer les investisseurs de manière adéquate. Par conséquent, il n'y a pas de pression excessive pour obtenir l'agrément. C'est aussi la raison pour laquelle le projet ne reprend pas la proposition selon laquelle l'art. 8 LSR ne devrait s'appliquer qu'aux organes de révision étrangers des émetteurs d'emprunts par obligations dont la cotation en Suisse est intervenue après l'entrée en vigueur de la loi (voir également ch. 1.4.2).
- Deuxièmement, une réglementation transitoire sera nécessaire pour les entreprises de révision qui ont leur siège à l'étranger et qui sont libérées de l'obligation d'agrément. Si ces entreprises fournissent des prestations en matière de révision à des sociétés qui, lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, sont débitrices d'emprunts par obligations déjà cotés en bourse en Suisse (art. 8, al. 1, let. b, P-LSR), elles devront s'annoncer auprès de l'ASR (art. 8, al. 2, LSR) ou garantir que les investisseurs sont explicitement rendus attentifs au fait que l'entreprise de révision n'est pas soumise à la surveillance de l'Etat, et ce au plus tard dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur du nouveau droit (art. 43b, let. b, P-LSR).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

L'adaptation du champ de compétences extraterritorial de l'ASR n'a aucune conséquence sur les finances de la Confédération. Le financement de l'agrément et de la

surveillance des entreprises de révision est assuré exclusivement par des émoluments et des taxes de surveillance qui sont perçus auprès des entreprises concernées.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La réglementation proposée est sensiblement plus économe en ressources que la solution initiale. Dans la mesure où l'ASR devra agréer et surveiller moins d'entreprises de révision étrangères, il ne sera pas nécessaire d'augmenter ses ressources en personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'adaptation du champ d'application extraterritorial de la surveillance en matière de révision n'aura aucune conséquence pour les cantons et pour les communes puisque la surveillance s'exerce exclusivement à l'échelon fédéral et qu'il en sera encore ainsi dans le futur.

3.3 Conséquences économiques

Le projet assouplit les contraintes de temps et garantira ainsi un processus de cotation rapide et efficace des emprunts par obligations étrangers en Suisse. En outre, les coûts de la transparence en faveur des investisseurs seront plus faibles que ceux relatifs à l'agrément et à la surveillance des entreprises de révision étrangères. La compétitivité du marché obligataire et l'attractivité de la place financière de la Suisse s'en trouveront donc renforcées. Dans le même temps, les investisseurs disposeront de tous les éléments nécessaires pour pouvoir prendre une décision de placement éclairée.

3.4 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution [Cst.]¹⁹), car il ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne fonde ni crédit d'engagement ni plafond de dépenses.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé explicitement dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²¹. Il se rapproche toutefois de l'objectif du Conseil fédéral consistant à renforcer l'économie suisse par les meilleures conditions générales possibles (objectif 2).

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet ne présente aucun lien avec des stratégies nationales du Conseil fédéral.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

A l'instar de la LSR, le projet d'adaptation du champ d'application extraterritorial de la surveillance en matière de révision se fonde sur l'art. 95 Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Il n'affecte aucun engagement pris par la Suisse en adhérant à des organisations internationales ou des traités internationaux.

5.3 Forme de l'acte à adopter

L'acte portant modification d'une loi fédérale – dans le cas présent, la LSR – doit revêtir la forme d'une loi fédérale.

5.4 Délégation de compétences législatives

5.4.1 Délégation au Conseil fédéral

Le projet de loi comporte une norme de délégation explicite au Conseil fédéral (art. 8, al. 4, 2^e phrase, P-LSR). Ce dernier devra donc édicter des dispositions régissant l'obligation de s'annoncer auprès de l'ASR pour les entreprises de révision

²⁰ FF 2012 349

²¹ FF 2012 6667

étrangères qui ne seront plus soumises à l'obligation d'agrément. La délégation permet d'adapter de manière souple les modalités du devoir d'annonce aux besoins de la pratique.

5.4.2 Délégation à l'autorité de surveillance

L'ASR pourra régler par voie d'ordonnance les détails relatifs à l'information des investisseurs quant à l'absence de surveillance étatique des entreprises de révision étrangères (art. 8, al. 5, P-LSR).

