

Circulaire 2025/4 « Surveillance consolidée des groupes financiers selon la LB et la LEFin »

Rapport sur les résultats de l'audition qui a eu lieu du 2 septembre au 1^{er} novembre 2024

5 mars 2025

Table des matières

Éléments essentiels	4
Liste des abréviations.....	5
1 Introduction	6
2 Prises de position reçues	6
3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA	6
3.1 Remarques générales.....	7
3.1.1 Répétition de dispositions de lois et d'ordonnances ...	7
3.1.2 Ligne directrice du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	7
3.2 Objet et champ d'application.....	8
3.3 Cloisonnement (Cm 9 ss).....	9
3.4 Étendue de la surveillance consolidée.....	10
3.4.1 Périmètre de consolidation (Cm 18).....	10
3.4.2 Critères négatifs concernant le périmètre de consolidation réglementaire (Cm 18 ss).....	11
3.4.3 Activité dans le domaine financier comme condition préalable (Cm 19).....	11
3.4.4 Intégration d'une entreprise dans le périmètre de consolidation réglementaire (Cm 20)	11
3.4.5 Obligation d'annoncer relative au périmètre de consolidation réglementaire (Cm 21)	12
3.4.6 Relations avec les autorités de surveillance des marchés financiers étrangères (Cm 21)	13
3.4.7 Évaluation du périmètre de consolidation réglementaire et du caractère important (Cm 21 ss).13	
3.4.8 Activité dans le domaine financier (Cm 22).....	14
3.4.9 Liens entre les entités concernées (Cm 25 ss)	14
3.4.10 Unité économique et participation majoritaire (Cm 25 s.).....	15

3.4.11	Influence sur la direction (Cm 30 ss).....	16
3.4.12	Devoir de prêter assistance (Cm 33 ss).....	16
3.4.13	Interdépendance en personnel (Cm 34).....	17
3.4.14	Coopérations et dépendances (Cm 35)	18
3.4.15	Structures des groupes financiers (Cm 40 ss)	18
3.4.16	Structure atypique et structure de <i>holding</i> (Cm 42 ss)	20
3.4.17	Sociétés ad hoc (Cm 60)	20
3.4.18	Consolidation multiple (Cm 60)	21
3.4.19	Distinction entre le périmètre de consolidation réglementaire et le périmètre relatif à l'établissement des comptes consolidés (Cm 61)	21
3.5	Contenu de la surveillance consolidée	22
3.5.1	Liste des prescriptions en vigueur à l'échelle du groupe (Cm 62 ss).....	22
3.5.2	Rapport d'audit du groupe financier (Cm 62 ss).....	22
3.5.3	Participation par plusieurs établissements (Cm 62 ss)	23
3.5.4	Lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle du groupe (Cm 64 ss).....	23
3.5.5	Règlement interne sur la conduite du groupe (Cm 66)	24
3.5.6	Annonce des risques de taux (Cm 76)	24
3.5.7	Société du groupe non significative (Cm 85 ss)	25
4	Suite de la procédure	25

Éléments essentiels

1. Une audition publique a été menée du 2 septembre au 1^{er} novembre 2024 au sujet du projet de circulaire « Surveillance consolidée des groupes financiers selon la LB et la LFin ».
2. Les participants à l'audition ont, pour l'essentiel, salué le projet. Des concrétisations et des clarifications ont été apportées à la circulaire ou aux explications lorsque cela était nécessaire.
3. La circulaire de la FINMA entre en vigueur le 1^{er} juillet 2025.

Liste des abréviations

LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques ; RS 952.0)
LEFin	Loi fédérale du 15 juin 2018 sur les établissements financiers (loi sur les établissements financiers ; RS 954.1)
LFINMA	Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers ; RS 956.1)
OB	Ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques ; RS 952.02)
OBA-FINMA	Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent ; RS 955.033.0)
OFR	Ordonnance du 1 ^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres (ordonnance sur les fonds propres ; RS 952.03)

1 Introduction

La FINMA a mené une audition publique relative à son projet de nouvelle circulaire « Surveillance consolidée des groupes financiers selon la LB et la LEFin » du 2 septembre au 1^{er} novembre 2024.

La FINMA dispose d'une longue pratique de surveillance bien établie dans le domaine de la surveillance consolidée des groupes financiers selon la LB et la LEFin. Jusqu'à présent, elle communiquait sa pratique aux établissements concernés dans le cadre de décisions individuelles. La circulaire expose cette pratique et offre des clarifications ainsi que des précisions dans certains domaines essentiels du point de vue de la surveillance.

2 Prises de position reçues

Les établissements suivants ont participé à l'audition et ne se sont pas opposés à une publication de leur prise de position¹ (par ordre alphabétique) :

- EXPERTsuisse
- GenTwo SA
- Société coopérative Raiffeisen Suisse
- Association suisse des banquiers
- VZ Banque de Dépôt SA

3 Résultats de l'audition et évaluation par la FINMA

Les prises de position reçues sont résumées, évaluées et analysées par la FINMA dans le présent rapport. Sauf indication contraire, les renvois se réfèrent aux chiffres marginaux de la version de la circulaire qui a été soumise à audition.

Le rapport a été approuvé par le conseil d'administration de la FINMA (art. 11 al. 4 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers ; RS 956.11). Il est publié en même temps que la circulaire adoptée, les commentaires et les prises de position reçues lors de l'audition.

¹ Ne sont pas mentionnés ici les participants à l'audition qui n'ont pas souhaité la publication de leur prise de position par la FINMA.

Les résultats de l'audition et leur appréciation par la FINMA sont présentés ci-après de façon thématique.

3.1 Remarques générales

3.1.1 Répétition de dispositions de lois et d'ordonnances

Prises de position

Deux participants à l'audition ont fait remarquer que les dispositions et les définitions figurant dans les lois et les ordonnances ne devraient pas être répétées à l'identique ou de manière analogue.

Appréciation

D'une part, les répétitions allongent la circulaire. D'autre part, une présentation complète de l'ensemble des prescriptions à chaque niveau législatif est utile pour le lecteur. Il est judicieux d'indiquer les articles de loi lorsque la FINMA se prononce sur son interprétation ou sur l'exercice de son pouvoir d'appréciation. En ce qui concerne les dispositions évoquées par les participants à l'audition, la FINMA estime que les indications sont utiles. L'indication des dispositions les plus importantes des lois et des ordonnances directement dans la circulaire est particulièrement utile pour les lecteurs qui ne sont pas très familiarisés avec les dispositions de la surveillance consolidée.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.1.2 Ligne directrice du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Prises de position

Un participant à l'audition suggère d'expliquer le lien entre l'art. 21 al. 2 OB et la ligne directrice du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire « Identification and Management of Step-in-Risk », notamment en ce qui concerne le devoir de prêter assistance. Le concept du devoir de fait de prêter assistance selon la teneur de l'art. 3c LB devrait être limité aux sociétés du secteur financier.

Appréciation

Les lignes directrices du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire servent de normes pour la surveillance et la réglementation des banques à l'échelle mondiale. Elles ne sont toutefois pas directement contraignantes ; les autorités de surveillance nationales, comme la FINMA, doivent les intégrer dans

leur propre cadre réglementaire. Les lignes directrices du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire n'ont pas de portée juridique directe pour les établissements soumis à la surveillance de la FINMA.

Concernant l'intégration d'une entreprise, il est toujours nécessaire, outre l'existence d'une unité économique ou d'un devoir de prêter assistance, que l'entreprise en question soit active dans le domaine financier (cf. art. 3c al. 1 let. b LB). L'art. 4 al. 1 OB définit ce qui est considéré comme une activité dans le domaine financier.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.2 Objet et champ d'application

Prises de position

Un participant à l'audition suggère la formulation suivante aux Cm 2 et 4 : « ...Banken nach Art. 1a BankG, Personen nach Art. 1b BankG und Wertpapierhäuser nach Art. 49 FINIG, die Teil einer Finanzgruppe sind » (... les banques selon l'art. 1a LB, les personnes visées à l'art. 1b LB et les maisons de titres visées à l'art. 49 LEFin, qui font partie d'un groupe financier).

Appréciation

Le Cm 2 mentionne seulement les groupes financiers et les banques puisqu'ils sont les destinataires directs des dispositions du droit bancaire relatives à la consolidation ainsi que de la circulaire. Comme indiqué au Cm 3, ces dispositions du droit bancaire et de la circulaire ne concernent que par analogie les personnes visées à l'art. 1b LB (art. 1b al. 1 LB) et les maisons de titres (art. 49 al. 3 LEFin) qui font partie d'un groupe financier. Répéter les dispositions des Cm 2 et 3 au Cm 4 n'apporterait aucune valeur ajoutée.

Le Cm 4 évoque que les différents établissements financiers sont regroupés sous le terme d'établissements. Il est expressément précisé que cela ne vaut que pour les banques, les personnes visées à l'art. 1b LB et les maisons de titres qui relèvent du champ d'application de la circulaire. Les Cm 2 s. et Cm 5 ss précisent déjà qu'un groupe financier est présumé. Ce n'est que pour les établissements visés à l'art. 1b LB, pour lesquels il n'existe pas de véritable définition légale, qu'il est nécessaire de mentionner la disposition qui décrit l'obligation d'obtenir une autorisation.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.3 Cloisonnement (Cm 9 ss)

Prises de position

En ce qui concerne le cloisonnement, un participant à l'audition a indiqué que le Cm 9 devrait être supprimé, faute de base légale. En outre, le terme de cloisonnement (*ring fencing*) ne devrait pas être utilisé, car il indique une compétence de la FINMA plus large que celle que lui confère la loi. La FINMA ne pourrait pas ordonner de mesures de cloisonnement, vu qu'il n'existerait pas de base légale. Le Cm 13 devrait être complété en ce sens que les mesures de gouvernance d'entreprise sont proportionnées dans le cadre des art. 3c et 3d LB ainsi que 24 OB, l'art. 24 OB prévoyant un mandat d'audit pour la FINMA, mais pas de conséquences juridiques. Les dispositions relatives au Cm 14 ne pourraient se rapporter qu'à des établissements surveillés en Suisse, et non à des filiales étrangères individuelles. Le Cm 15 devrait être supprimé faute de base légale pour des interventions structurelles. Les mesures prévues au Cm 16 ne pourraient pas s'appliquer aux unités étrangères, mais uniquement aux établissements directement surveillés par la FINMA. En outre, le participant à l'audition n'a pas compris ce que signifient ici les « apports de clientèle ».

Un autre participant à l'audition a suggéré de décrire ou de clarifier les critères d'une surveillance consolidée adéquate.

Appréciation

Lorsque les conditions des art. 3c, 3b et 3d al. 1 LB sont satisfaites et que la FINMA a décidé, en application de son pouvoir d'appréciation, qu'un groupe financier doit être soumis à la surveillance de groupe par une autre autorité de surveillance des marchés financiers (art. 3b LB) et/ou à la surveillance de groupe par la FINMA (art. 3d al. 1 LB), le respect des éléments de contenu correspondants de la surveillance consolidée (cf. art. 3f et 3g LB en lien avec l'art. 24 al. 1 OB) constitue une condition d'autorisation pour l'établissement à l'origine de la surveillance consolidée.

Les dispositions potestatives des art. 3b et 3d al. 1 LB confèrent à la FINMA une marge de manœuvre décisionnelle dans l'appréciation des faits au cas par cas, dans les limites des principes de l'action administrative (notamment le principe d'égalité, l'interdiction de l'arbitraire, l'obligation de sauvegarder les intérêts publics et le principe de proportionnalité). La FINMA exerce son pouvoir d'appréciation en vertu des art. 3b et 3d al. 1 LB en conséquence et en coordination avec d'autres compétences.

Si, pour des raisons particulières, une surveillance consolidée n'est pas possible ou pas appropriée dans un cas concret, la FINMA examine si les risques correspondants peuvent être traités d'une autre manière ou si elle

doit refuser l'autorisation de l'établissement dans sa forme actuelle. Il découle du principe de proportionnalité que la FINMA s'oriente – lorsque le cadre légal le permet – en fonction des risques. En application du principe de proportionnalité, la question se pose alors de savoir si, dans le cas concret, il existe éventuellement d'autres moyens moins contraignants que l'assujettissement à la surveillance consolidée ou le refus de l'autorisation pour atteindre les intérêts publics poursuivis par la surveillance consolidée. La question de savoir si une autorisation peut être octroyée ou non peut dépendre de la possibilité d'atténuer les risques découlant en l'occurrence de la situation de groupe. La FINMA (comme d'autres autorités de surveillance des marchés financiers) a depuis longtemps pour pratique de réduire les risques liés aux configurations de groupes par des mesures de cloisonnement. Les dispositions prises dans le cadre d'un cloisonnement peuvent plutôt être considérées comme des conditions auxquelles la FINMA renonce exceptionnellement à une surveillance consolidée (en principe exigée par la loi) eu égard à l'appréciation des faits dans le cas d'espèce.

Conclusion

Aucune modification matérielle n'est apportée à la version de la circulaire soumise à audition.

3.4 Étendue de la surveillance consolidée

3.4.1 Périmètre de consolidation (Cm 18)

Prises de position

Selon un participant à l'audition, le Cm 18 serait inutile et devrait être formulé « (...) Banken nach Art. 1a und Personen nach Art. 1b BankG (...)» ([...] banques selon l'art. 1a et personnes selon l'art. 1b LB [...]).

Appréciation

Concernant l'appréciation de la remarque relative à la répétition à l'identique ou de manière analogue de dispositions et de définitions figurant dans les lois et les ordonnances, nous renvoyons au chiffre 3.1.1.

Le terme « banques » n'est pas complété par l'article de loi correspondant puisque celui-ci est déjà précisé dans le champ d'application conformément au Cm 2.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.2 Critères négatifs concernant le périmètre de consolidation réglementaire (Cm 18 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition suggère de définir des critères négatifs pour évaluer l'intégration dans le périmètre de consolidation réglementaire.

Appréciation

Si les critères relatifs au périmètre de consolidation réglementaire ne sont pas remplis, aucune surveillance consolidée n'est nécessaire. Un catalogue de critères négatifs ne concernerait que quelques rares cas particuliers et ne correspondrait pas au caractère général d'une circulaire.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.3 Activité dans le domaine financier comme condition préalable (Cm 19)

Prises de position

Un participant à l'audition a fait remarquer, à propos du Cm 19, que toutes les entreprises devraient être principalement actives dans le domaine financier.

Appréciation

Il est défini au Cm 20 que l'activité dans le domaine financier est requise pour l'intégration dans le périmètre de consolidation réglementaire.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.4 Intégration d'une entreprise dans le périmètre de consolidation réglementaire (Cm 20)

Prises de position

Un participant à l'audition a fait remarquer au sujet du Cm 20 qu'un renvoi à l'art. 3c LB serait approprié.

Appréciation

Le fait que le périmètre de consolidation réglementaire se détermine selon l'art. 3c LB est déjà mentionné au Cm 18.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.5 Obligation d'annoncer relative au périmètre de consolidation réglementaire (Cm 21)

Prises de position

Un participant à l'audition a mentionné ce qui suit concernant les explications relatives aux obligations d'annoncer selon le Cm 21 :

- les obligations d'annoncer prévues par l'art. 3 al. 7 LB ne seraient pas en lien avec la consolidation ;
- les obligations d'annoncer prévues par l'art. 29 al. 2 LFINMA ne s'appliqueraient qu'aux événements qui sont d'une importance significative pour la surveillance. Le participant à l'audition estime que la simple modification du périmètre de consolidation n'est pas un tel événement et qu'elle ne peut pas déclencher une obligation d'annoncer. Selon lui, les remarques correspondantes aux pages 11 s. du rapport explicatif devraient donc être supprimées.

Appréciation

Dans le cas de filiales, le devoir d'information selon l'art. 3 al. 7 LB en lien avec l'art. 20 OB est pertinent pour le commencement ou la cessation d'une surveillance consolidée par la FINMA lorsqu'il s'agit de la première ou de l'unique société du groupe, ainsi que pour la détermination du périmètre de consolidation réglementaire dans le cas de groupes financiers déjà existants.

Les événements sont importants pour la surveillance lorsqu'ils amènent la FINMA à ordonner des mesures prudentielles immédiates ou la contraignent à se préparer rapidement à de telles mesures. Une modification du périmètre de consolidation est un événement important pour la surveillance ; elle déclenche des obligations d'annoncer correspondantes, car le périmètre de consolidation détermine les risques qui doivent être recensés par la surveillance et les unités pour lesquelles les mesures prudentielles ont un effet.

Conclusion

Les versions soumises à audition de la circulaire et des commentaires ne sont pas adaptées.

3.4.6 Relations avec les autorités de surveillance des marchés financiers étrangères (Cm 21)

Prises de position

Un participant à l'audition suggère, au regard de l'art. 3d al. 2 LB, de préciser quelle serait la procédure si une autorité de surveillance étrangère et la FINMA revendiquaient la surveillance de groupe.

Appréciation

Le périmètre de consolidation réglementaire est évalué et appliqué au cas par cas par l'établissement en tenant compte de l'ensemble des faits et particularités (cf. Cm 21). Lorsque d'autres autorités étrangères revendiquent elles aussi la surveillance partielle ou totale du groupe financier ou du conglomérat financier, la FINMA détermine avec celles-ci, sous réserve de ses attributions, les compétences, les modalités ainsi que l'objet de la surveillance dudit groupe ou conglomérat (cf. art. 3d al. 2 LB). Avant de se prononcer, la FINMA consulte les entreprises incorporées en Suisse du groupe financier ou du conglomérat financier en question. Il n'est pas nécessaire de répéter cette disposition légale.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.7 Évaluation du périmètre de consolidation réglementaire et du caractère important (Cm 21 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition a fait remarquer que l'établissement est entièrement responsable d'évaluer le périmètre de consolidation réglementaire et le caractère important et que les sociétés d'audit ne fournissent aucune prestation subsidiaire ou complémentaire ou de soutien.

Conclusion

La FINMA partage cet avis et la version de la circulaire soumise à audition est adaptée.

3.4.8 Activité dans le domaine financier (Cm 22)

Prises de position

Un participant à l'audition suggère de clarifier le fait qu'une consolidation selon l'art. 3c al. 1 let. b LB ne peut avoir lieu que pour les entreprises qui n'exercent certes aucune activité sous licence mais sont principalement actives dans le domaine financier. Ce ne serait par exemple pas le cas d'une participation dans une simple entreprise industrielle ou un hôtel, etc. De telles participations seraient donc exclues du périmètre de consolidation. Il est en outre proposé d'adapter la dernière phrase du Cm 22 comme suit : « Zu Zwecken der konsolidierten Aufsicht gelten Gruppengesellschaften, die rein gewerbliche, industrielle oder administrative Tätigkeiten ausüben, als nicht im Finanzbereich tätig (Art. 4 BankV) » (Aux fins de la surveillance consolidée, les sociétés du groupe qui exercent des activités purement artisanales, industrielles ou administratives ne sont pas considérées comme exerçant une activité financière [art. 4 LB]).

Appréciation

Le Cm 22 précise qu'aux fins de la surveillance consolidée, les sociétés du groupe qui exercent des activités purement artisanales, industrielles ou administratives ne sont pas considérées comme exerçant une activité financière. L'adaptation du Cm 22 est toutefois judicieuse.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition est en partie adaptée.

3.4.9 Liens entre les entités concernées (Cm 25 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition a proposé de remplacer le terme « Verbundsystem » (liens entre les entités concernées) par « Finanzgruppe » (groupe financier).

Appréciation

Le terme de « Verbundsystem » (« lien » dans la traduction française) est utilisé dans l'ATF 116 Ib 331 consid. 3a p. 339 et s'est par la suite imposé comme un élément fixe de la pratique de la FINMA.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.10 Unité économique et participation majoritaire (Cm 25 s.)

Prises de position

Un participant à l'audition a suggéré, concernant le Cm 26, de supprimer ce Cm et d'ajouter un renvoi à l'art. 21 al. 1 OB au Cm 25, après le terme « entité économique ». La formulation suivante est également proposée pour le Cm 26 en ce qui concerne la domination : « (...) sofern die Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer Finanzgruppe nicht durch eine Mehrheitsbeteiligung an Stimmen oder Kapital gegeben ist, muss eine allfällige Zugehörigkeit unter Einbezug aller Fakten und Umstände des Einzelfalls beurteilt werden. Eine Mehrheitsbeteiligung an Stimmen oder Kapital führt nicht per se zu einer regulatorischen Konsolidierung, sondern nur dann, wenn das Unternehmen dadurch auch tatsächlich beherrscht wird (...) » ([...] lorsqu'elle ne repose pas sur une participation majoritaire en voix ou en capital, l'appartenance éventuelle d'une entreprise à un groupe financier doit être évaluée en tenant compte de l'ensemble des faits et particularités du cas concerné. Une participation majoritaire en voix ou en capital n'entraîne pas en soi une consolidation réglementaire, mais uniquement si elle permet effectivement de dominer l'entreprise [...]).

Appréciation

Pour faciliter la lecture, il est utile de préciser directement dans la circulaire ce que l'on entend par unité économique.

La proposition de nouvelle formulation du Cm 26 s'écarte, dans sa dernière phrase, du contenu de l'art. 21 al. 1 OB ; elle n'est donc pas reprise.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.11 Influence sur la direction (Cm 30 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition a suggéré de préciser davantage la notion « anderweitig » (selon d'autres modalités) au Cm 30. Il ne comprend par ailleurs pas quelle est la distinction au Cm 32 si l'option « anderweitig » (selon d'autres modalités) est maintenue.

Appréciation

La formulation avec « anderweitig » (selon d'autres modalités) a été choisie parce qu'il existe de nombreuses façons d'influencer une direction. Il convient de renoncer à une limitation par une énumération exhaustive afin de rester fidèle au caractère général d'une circulaire.

Le Cm 32 concerne le devoir de prêter assistance à l'égard de la société et non l'influence sur la direction. La distinction porte donc sur la personne concernée par une éventuelle influence ou un devoir de prêter assistance.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.12 Devoir de prêter assistance (Cm 33 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition a suggéré, concernant le Cm 33, de pondérer les critères relatifs au devoir de prêter assistance et de fournir des exemples dans lesquels on ne part pas du principe qu'il y a un devoir de fait de prêter assistance. Pour le participant à l'audition, il manque une délimitation claire. Il ne serait pas possible de déterminer si une simple coopération justifierait une surveillance consolidée. Il fait en outre remarquer concernant le Cm 39 qu'une simple impression de tiers ne peut suffire à établir l'existence de liens entre les entités concernées. Le devoir de fait de prêter assistance devrait être évalué au cas par cas et le concept se limiter aux sociétés actives dans le domaine financier. Il faudrait par ailleurs clarifier la relation entre le devoir de prêter assistance et les indicateurs de risque de *step-in* significatif selon la ligne directrice du CBCB. Il conviendrait de supprimer le Cm 39 ou de biffer le mot « notamment » au Cm 33.

Un autre participant à l'audition suggère en outre de considérer, lors de l'évaluation d'un devoir de prêter assistance, s'il existe une quelconque participation en capital ou en voix ou une interdépendance en personnel entre l'établissement et un prestataire de services externe.

Appréciation

L'existence d'un devoir de fait de prêter assistance est évaluée au cas par cas, en tenant compte de l'ensemble des faits et particularités. Des restrictions allant au-delà des Cm 32 ss, telles qu'une pondération ou une énumération exhaustive des critères ou la mention de contre-exemples négatifs concrets, ne correspondent pas au caractère général d'une circulaire. Le fait que l'impression de tiers peut être déterminante pour juger de l'existence de liens entre les entités concernées ressort de l'art. 21 al. 2 let. c OB, selon lequel une présence uniforme sur le marché peut constituer une caractéristique pertinente. La remarque relative à la relation par rapport à la ligne directrice du CBCB et la limitation du devoir de fait de prêter assistance aux sociétés actives dans le domaine financier est traitée au ch. 3.1.2.

Il ne peut être exclu qu'un devoir de prêter assistance en fait ou en droit puisse exister même en l'absence de participation en capital ou en voix ou d'une interdépendance en personnel.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.13 Interdépendance en personnel (Cm 34)

Prises de position

Un participant à l'audition suggère de préciser qu'il n'y a pas d'interdépendance en personnel lorsqu'une personne d'une société avec une participation minoritaire siège au conseil d'administration.

Appréciation

Le fait qu'une personne siège au conseil d'administration constitue une interdépendance en personnel. Il n'est pas possible d'appliquer une règle générale selon laquelle l'exigence de surveillance consolidée serait exclue en cas d'une interdépendance en personnel du fait de la présence d'une personne au conseil d'administration d'une société avec une participation minoritaire. Chaque cas doit être examiné individuellement afin de tenir compte de manière appropriée des circonstances et des interdépendances spécifiques. Il faut notamment tenir compte de l'importance de la participation minoritaire et d'éventuelles autres interdépendances.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.14 Coopérations et dépendances (Cm 35)

Prises de position

Un participant à l'audition demande, concernant le Cm 35, une clarification selon laquelle une coopération devrait avoir une certaine intensité. Le participant à l'audition estime en outre que la notion de dépendance n'est pas claire et propose de la supprimer. Il a un avis similaire concernant le terme « stratégique » au Cm 34.

Appréciation

Les liens doivent être pondérés au cas par cas pour justifier ou non, au final, l'intégration dans la surveillance consolidée. Les dépendances et les interdépendances stratégiques sont évaluées selon la mesure dans laquelle elles peuvent conduire ou non à un devoir de prêter assistance en fait ou en droit. Il est renoncé à la suppression de ces deux termes.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.15 Structures des groupes financiers (Cm 40 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition fait remarquer, en ce qui concerne les structures des groupes financiers, que les classifications devraient être expliquées plus en détail et qu'il faudrait distinguer les faits qui doivent être annoncés de ceux qui peuvent entraîner une adaptation du périmètre de consolidation réglementaire. Une proposition d'adaptation est soumise pour les pages 11 et suivantes du rapport explicatif. Il est également suggéré de préciser que le Cm 55 se réfère au sous-groupe en Suisse. Le participant à l'audition demande en outre la suppression des Cm 57 et 59. Il fait par ailleurs remarquer que le Cm 60 serait en contradiction avec les explications données dans le rapport explicatif. Il mentionne à titre d'exemple que les activités à but philanthropique sont des activités qui ne relèvent pas du domaine financier.

Un autre participant à l'audition fait remarquer qu'il n'est pas clair comment les participations (partielles) étrangères doivent être traitées, notamment en

ce qui concerne le périmètre de consolidation réglementaire. Selon son expérience, les sociétés d'audit devraient se prononcer sur l'intégration de l'entreprise étrangère. Il suggère de clarifier ce point dans la circulaire.

Appréciation

Les caractéristiques pertinentes pour la classification des groupes financiers selon les Cm 40 ss sont expliquées dans les Cm relatifs aux différentes structures (entité faitière suprême du groupe financier, éléments de lien). De manière générale, la circulaire s'exprime sur l'étendue de l'obligation de consolidation et sur les faits pouvant conduire à une adaptation du périmètre de consolidation réglementaire (Cm 18 à 39). Les obligations d'annoncer relatives à l'adaptation ou non du périmètre de consolidation sur la base de l'art. 29 al. 2 LFINMA sont concrétisées uniquement au Cm 21. La proposition d'adaptation à la page 12 du rapport explicatif doit également être rejetée. Il y a obligation d'annoncer lorsque certains événements pourraient conduire à une adaptation du périmètre de consolidation réglementaire. Les deux cas mentionnés sous i) et ii) peuvent conduire à une telle adaptation. Les conditions de l'obligation d'annoncer ne sont donc pas cumulatives, mais alternatives. Le Cm 55 se réfère aux sous-groupes assujettis à la FINMA qui font partie d'un groupe financier étranger. Bien que ce ne soit pas expressément mentionné, il s'agit sans équivoque de sous-groupes comprenant au moins une banque ou une maison de titres domiciliée en Suisse et d'autres entreprises selon l'art. 3c al. 1 LB. Dans le cas contraire, ils ne seraient pas destinataires de la circulaire. Les Cm 57 et 59 contiennent des répétitions du texte de l'ordonnance. Voir ch. 3.1.1 pour l'explication du maintien des deux Cm. Le texte à la page 11 du rapport explicatif pourrait être compris comme étant en contradiction avec le Cm 60. Les explications sont modifiées.

La question de l'intégration d'une entreprise dans le périmètre de consolidation réglementaire s'apprécie selon l'art. 3c al. 1 LB d'une part en fonction de l'activité de l'entreprise et, d'autre part, en fonction de l'existence d'une unité économique ainsi que d'un devoir de prêter assistance en fait ou en droit. Le domicile d'une société du groupe n'a donc aucune importance pour son intégration dans le périmètre de consolidation réglementaire. Les participations dans des entreprises domiciliées à l'étranger sont traitées de la même manière que les participations dans des entreprises domiciliées en Suisse.

Conclusion

Les versions soumises à audition de la circulaire et des commentaires sont en partie adaptées.

3.4.16 Structure atypique et structure de *holding* (Cm 42 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition signale une autre structure atypique selon lui dans un cas particulier envisageable.

Appréciation

Le cas particulier décrit concerne un groupe financier avec *holding* à l'étranger qui domine, d'une part, directement un établissement suisse et qui domine, d'autre part, aussi un établissement étranger directement et indirectement par le biais de l'établissement suisse. Il ne s'agit donc pas d'une structure atypique mais d'une structure de *holding* selon le Cm 42. Si le groupe financier était effectivement dirigé depuis la Suisse (direction du groupe par la banque en Suisse), la FINMA pourrait, en vertu de l'art. 3d al. 1 let. b LB, soumettre le groupe financier à sa surveillance consolidée.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.17 Sociétés ad hoc (Cm 60)

Prises de position

Concernant les sociétés ad hoc, un participant à l'audition suggère d'inclure des principes et des critères d'évaluation généralement applicables plus détaillés pour l'évaluation des questions relatives à l'intégration dans le périmètre de consolidation réglementaire. Il propose un complément.

Appréciation

Le complément proposé est correct sur le fond. Le Cm 60 mentionne les caractéristiques indiquant l'existence de liens entre les entités concernées (Cm 25 à 39) à prendre en compte pour les sociétés ad hoc et il est précisé que la forme juridique d'une société ad hoc n'est pas déterminante. Le texte proposé est également très proche du Cm 32.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.4.18 Consolidation multiple (Cm 60)

Prises de position

Un participant à l'audition demande à ce qu'il soit précisé dans quelle mesure les sociétés ad hoc (SPV) doivent être intégrées dans le périmètre de consolidation réglementaire lorsqu'elles opèrent pour plusieurs établissements. Si une consolidation multiple était prévue, il ne serait pas clair dans quelle mesure les éléments quantitatifs seraient applicables.

Appréciation

Les critères généralement valables pour l'intégration dans le périmètre de consolidation réglementaire s'appliquent aux SPV. Il est envisageable qu'un SPV exerçant une activité pour plusieurs établissements entre dans le périmètre de consolidation réglementaire d'un établissement. Le fait qu'une société n'est pas intégrée dans le périmètre de consolidation réglementaire de plusieurs groupes financiers ressort des Cm 25 à 39.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée. La version des commentaires soumise à audition est adaptée en ce qui concerne la consolidation multiple.

3.4.19 Distinction entre le périmètre de consolidation réglementaire et le périmètre relatif à l'établissement des comptes consolidés (Cm 61)

Prises de position

Un participant à l'audition fait remarquer que le Cm 61 est formulé de manière trop générale et qu'il devrait être remplacé par un renvoi à l'art. 4 LB et à l'art. 7 al. 1 OFR. La structure devrait par ailleurs être repensée.

Appréciation

L'expérience montre que la distinction entre le périmètre de consolidation réglementaire et le périmètre relatif à l'établissement des comptes consolidés est souvent source de malentendus. Le Cm 61 doit donc être maintenu.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.5 Contenu de la surveillance consolidée

3.5.1 Liste des prescriptions en vigueur à l'échelle du groupe (Cm 62 ss)

Prises de position

Deux participants à l'audition suggèrent de présenter les bases juridiques sous forme de tableaux en annexe, comme dans les anciennes FAQ.

Appréciation

La FINMA expose dans ses circulaires la manière dont elle applique la législation sur les marchés financiers dans sa pratique de la surveillance. Une présentation sous forme de tableau des prescriptions en vigueur à l'échelle du groupe n'est pas considérée comme une pratique de surveillance et ne peut donc pas être publiée dans une circulaire.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.5.2 Rapport d'audit du groupe financier (Cm 62 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition observe que les « Weitere Pflichten » (autres obligations) envers la FINMA de l'ancienne FAQ ont été supprimées.

Appréciation

La réglementation concernant le rapport d'audit sur le groupe financier et la surveillance consolidée est déjà décrite dans l'ordonnance du 31 octobre 2024 de la FINMA sur l'audit prudentiel (ordonnance FINMA sur l'audit prudentiel ; RS 956.161.1). L'approbation des statuts et des règlements est réglée au Cm 66. L'obligation d'annoncer les activités à l'étranger selon l'art. 3 al. 7 LB et la disposition du groupe financier à fournir des renseignements conformément à l'art. 29 LFINMA sont des obligations de portée générale qui ne s'appliquent pas uniquement aux destinataires de la circulaire. Il est donc renoncé à les mentionner dans la circulaire.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.5.3 Participation par plusieurs établissements (Cm 62 ss)

Prises de position

Pour un participant à l'audition, il n'est pas clair dans quels cas le principe énoncé au Cm 62 ne s'applique pas. Il suggère de préciser qu'il ne doit pas y avoir plus d'un périmètre de consolidation ou que les sociétés ne doivent pas être consolidées par plusieurs sociétés lorsque plusieurs établissements détiennent des participations ou s'il existe des liens entre les entités concernées.

Appréciation

Le principe énoncé au Cm 62 ne s'applique notamment pas lorsque les groupes financiers sont exemptés du respect des éléments quantitatifs en application du principe du caractère important (voir à ce sujet les explications aux Cm 85 ss) ou lorsque des exceptions sont accordées au niveau des établissements individuels dans des cas particuliers, par exemple en vertu de l'art. 10 al. 1 OFR. Il existe en outre des prescriptions qui s'appliquent uniquement au niveau des établissements individuels (par ex. protection des déposants). Indiquer explicitement ces dérogations dans la circulaire n'offrirait aucune valeur ajoutée.

Le fait qu'une société n'est pas intégrée dans le périmètre de consolidation réglementaire de plusieurs groupes financiers ressort des Cm 25 à 39 (voir ch. 3.4.18 ci-avant).

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

3.5.4 Lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle du groupe (Cm 64 ss)

Prises de position

Pour un participant à l'audition, il n'est pas clair à quel point ou à quel élément le domaine d'audit « lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle du groupe » appartient ni s'il est maintenu comme élément séparé.

Appréciation

Les prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment d'argent applicables à l'ensemble du groupe en vertu des art. 5 et 6 OBA-FINMA ne sont pas explicitement mentionnées dans la circulaire. Leur mise en œuvre doit se faire dans le cadre d'une organisation appropriée ainsi que d'un système de contrôle interne et d'une gestion des risques appropriés (Cm 65 à 68).

Afin d'éviter toute ambiguïté, comme l'a exprimé le participant à l'audition, la lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle du groupe est incluse comme un élément qualitatif autonome.

Conclusion

Les versions soumises à audition de la circulaire et des commentaires sont adaptées.

3.5.5 Règlement interne sur la conduite du groupe (Cm 66)

Prises de position

Pour un participant à l'audition, la question se pose si l'obligation d'approbation du règlement sur la conduite du groupe existe encore. Un autre participant à l'audition se demande, en rapport avec le règlement sur la conduite du groupe, dans quels cas on peut considérer que les relations sont simples.

Appréciation

L'obligation d'approbation du règlement sur la conduite du groupe existe toujours. Cela sera concrétisé dans la circulaire. La question de savoir quand on peut considérer que les relations sont simples doit être évaluée au cas par cas.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition est en partie adaptée.

3.5.6 Annonce des risques de taux (Cm 76)

Prises de position

Un participant à l'audition suggère de maintenir l'exigence d'annonce des risques de taux en tant qu'élément autonome.

Appréciation

Comme indiqué au Cm 76, l'annonce des risques de taux est couverte par les prescriptions en matière de fonds propres et de répartition des risques. Afin d'éviter toute ambiguïté, un nouveau Cm est ajouté au chapitre B. Éléments quantitatifs. L'annonce des risques de taux est mentionnée comme un élément quantitatif autonome au Cm 78.

Conclusion

Les versions soumises à audition de la circulaire et des commentaires sont adaptées.

3.5.7 Société du groupe non significative (Cm 85 ss)

Prises de position

Un participant à l'audition fait remarquer que les Cm 85 ss ne traitent que de l'importance « non significative ». Il soumet par ailleurs une proposition de texte pour une exonération des éléments quantitatifs pour un sous-groupe en cas de corrélation.

Appréciation

Dans la pratique, les questions relatives à l'évaluation du caractère important des sociétés du groupe concernant l'intégration dans le périmètre de consolidation réglementaire sont fréquentes. La pratique en la matière est expliquée en conséquence aux Cm 85 à 89. Les allègements selon l'art. 10 OFR, qui devraient aussi être mentionnés dans la circulaire selon les participants à l'audition, concernent expressément des cas particuliers et sont donc rares dans la pratique. La pratique de la FINMA en matière d'octroi de tels allègements devrait, si le besoin s'en faisait sentir, être intégrée dans une circulaire ayant un lien matériel avec l'OFR.

Le texte proposé par le participant à l'audition se réfère à l'exemption des sous-groupes pour des raisons de matérialité, que la FINMA peut accorder en vertu de l'art. 11 al. 2 OFR. L'OFR ne mentionne pas explicitement l'exemption pour des raisons de matérialité, mais celle-ci est possible puisque les motifs d'exemption ne sont pas énumérés de manière exhaustive à l'art. 11 al. 2 OFR. Les Cm 85 à 89 s'appliquent par analogie pour traiter une demande d'exonération à ce sujet. Le texte proposé ne tient pas compte du fait que la condition de l'art. 11 al. 2 let. b OFR doit être satisfaite en cas d'exonération.

Conclusion

La version de la circulaire soumise à audition n'est pas adaptée.

4 Suite de la procédure

La circulaire de la FINMA entre en vigueur au 1^{er} juillet 2025.