

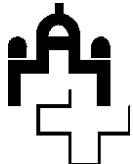
Nationalrat

INTERN--INTERNE

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli naziunal



19.4371 é Mo. Conseil des Etats (Ettlin Erich). Les entreprises de la Confédération partiellement privatisées ne doivent plus être soumises à la surveillance du Contrôle fédéral des finances

Rapport de la Commission des finances du 14 mai 2020

Réunie le 14 mai 2020, la Commission des finances du Conseil national a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par le conseiller aux États Erich Ettlin le 27 septembre 2019 et adoptée par le Conseil des États le 17 décembre 2019.

La motion charge le Conseil fédéral de modifier la loi sur le Contrôle des finances de telle sorte que les entreprises de la Confédération partiellement privatisées soient retirées du champ d'application de cette loi, afin qu'elles ne soient plus soumises à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances.

Proposition de la commission

La commission propose, par 22 voix contre 2, de rejeter la motion.

Une minorité (Gmür, Gschwind) propose d'adopter la motion.

Rapporteurs : Schneider Schüttel (d), Feller (f)

Pour la commission :
Le vice-président

Roland Fischer

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 27 novembre 2019

INTERN--INTERNE



- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de modifier la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0) de telle sorte que les entreprises de la Confédération partiellement privatisées soient retirées du champ d'application de cette loi, afin qu'elles ne soient plus soumises à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances (CDF).

1.2 Développement

Selon la législation en vigueur en matière de surveillance financière et sous réserve des réglementations spéciales, les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 pour cent du capital social sont soumises à la surveillance financière du CDF (art. 8 al. 1 let. e LCF). Est concernée à l'heure actuelle l'entreprise Swisscom, mais RUAG tombera également sous le coup de cette règle si les projets du Conseil fédéral se concrétisent.

En ce qui concerne Swisscom, le législateur souhaitait expressément que l'autonomie entrepreneuriale de cette dernière soit prise en considération, dans la mesure où elle est active sur un marché libéralisé, et que l'activité de surveillance du CDF soit exercée "avec réserve, eu égard à la forme juridique de la société anonyme, à la responsabilité accrue des organes qui en découle et au postulat de l'égalité de traitement des actionnaires". Etant donné que Swisscom est une société ouverte au public qui est cotée en Bourse, elle est soumise non seulement aux dispositions en matière d'organisation figurant dans la loi sur l'entreprise de télécommunications et au régime général de la société anonyme, mais également aux dispositions ad hoc du droit des marchés financiers et du droit boursier. A cet égard, Swisscom doit notamment respecter le principe de l'égalité de traitement des actionnaires tel qu'il est défini dans le droit des marchés financiers (et qui est plus strict que le principe de l'égalité de traitement relative prescrit par le droit de la société anonyme), les normes du droit pénal et du droit de la surveillance relatives au délit d'initié, ainsi que les prescriptions de ladite "publicité événementielle" (obligation de diffuser les informations susceptibles d'influencer les cours). Les activités de surveillance (et les droits d'accès que le CDF obtient à cette fin) engendrent des problèmes de délimitation délicats et soulèvent des questions d'ordre juridique étant donné que l'actionnaire principal dispose ainsi d'un accès sélectif et privilégié à des informations confidentielles et, le cas échéant, déterminantes sur le plan boursier. Le conseil d'administration de Swisscom se retrouve donc face à un conflit d'objectifs insoluble puisque, d'une part, le CDF a, dans les faits, la qualité d'un organe et que Swisscom doit, dans le même temps, respecter les règles contraignantes du droit de la société anonyme en matière de compétences (le contrôle financier est une attribution inaliénable du conseil d'administration) et que, d'autre part, Swisscom doit fournir des informations au CDF et l'autoriser à effectuer des contrôles financiers étendus. Le même problème se posera lors de la privatisation partielle qui est prévue. La LCF doit être modifiée de manière à résoudre ce conflit d'objectifs.

2 Avis du Conseil fédéral du 27 novembre 2019

Lorsqu'elles sont importantes d'un point de vue économique et politique, toutes les sociétés anonymes dans lesquelles la Confédération détient des participations ont un organe de révision indépendant et agréé par l'Etat qui est chargé de vérifier les comptes annuels et d'établir un certificat d'audit à l'intention des participants à l'assemblée générale. Le droit de la société anonyme prescrit



donc déjà l'exécution d'un audit financier professionnel. Etant donné qu'elle est cotée en Bourse, l'entreprise Swisscom est en outre soumise aux dispositions plus strictes de la législation sur les marchés financiers.

Le CDF peut exercer sa surveillance financière sur les SA partiellement privatisées ou leurs filiales qui reçoivent des subventions (art. 8 al. 1 let. c LCF). Ses compétences d'audit ne sont pas restreintes. Le CDF peut donc poursuivre ses examens, comme il l'a fait dans le cas de CarPostal SA. Les autres instruments découlant de la haute surveillance du Parlement (par ex. droit d'information, droit d'audition ou possibilités de pilotage dans le cadre du gouvernement d'entreprise) ne sont pas non plus limités.

Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le Conseil des États a examiné la motion le 17 décembre 2019. Il a d'abord rejeté, par 29 voix contre 10, une motion d'ordre qui demandait que la motion soit confiée à la commission compétente pour que celle-ci procède à un examen préalable. En introduction, l'auteur de la motion a souligné que cette dernière n'était aucunement dirigée contre le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui fournit selon lui un très bon travail. Il a en outre indiqué que la problématique abordée existait déjà depuis longtemps et qu'elle avait aussi déjà fait l'objet de discussions au sein de la Délégation des finances (DélFin). La question de principe qui se pose est celle de savoir si le CDF doit être en droit de réaliser des audits auprès d'entreprises dont la Confédération n'est que l'actionnaire majoritaire. L'auteur de la motion a rappelé les arguments mentionnés dans le développement. Le chef du Département fédéral des finances (DFF) a ensuite exposé les arguments en faveur de la motion contenues dans l'avis du Conseil fédéral. Le Conseil des États a adopté la motion sans mise aux voix.

4 Considérations de la commission

Avant de débattre de la motion, la commission a auditionné l'auteur de la motion, le chef du DFF, le directeur du CDF ainsi que le vice-président de la DélFin. Deux propositions visant le rejet de la motion et une proposition visant son adoption ont été déposées au sein de la commission. Une majorité de 22 voix contre 2 finalement décidé de proposer le rejet de la motion. Elle considère que les trois principaux arguments ci-après plaident contre son adoption.

Premièrement, c'est le Conseil fédéral lui-même qui a proposé, dans son message du 22 juin 1998 (98.041), l'ajout de l'article 8, al. 1, let. e, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF ; RS 614.0), dont il est question ici. Dans le même message, il a aussi souligné la compétence des contrôles cantonaux des finances. À l'époque, le législateur s'était prononcé en toute conscience en faveur de l'intervention du CDF et de sa compétence en matière de révision lorsqu'il a ajouté l'art. 8, al. 1, let. e, LCF. La commission ne voit pas ce qui a changé entre-temps pour justifier que le législateur souhaite modifier cette disposition 20 ans plus tard. Elle ne comprend pas non plus en quoi l'actionnaire majoritaire qu'est la Confédération serait avantageé par rapport aux actionnaires minoritaires lorsque le CDF réalise un audit. Les audits pointent les problèmes, ce qui bénéficie tout autant aux actionnaires minoritaires. Il existe aussi des moyens d'informer ces derniers lorsque cela est nécessaire.

Le deuxième argument se rapporte au rôle de Swisscom en matière de service public, l'entreprise assumant des tâches dans ce domaine. C'est justement ce qui explique pourquoi la Confédération détient des actions de Swisscom. Si le législateur enlève au CDF la possibilité de se pencher sur les



activités de l'entreprise, l'Assemblée fédérale et les Commissions des finances ne disposeront plus des informations et explications du CDF et ne pourront plus s'appuyer sur ses conseils. Tant que la Confédération détiendra plus de 50 % des actions de Swisscom et que l'entreprise assumera un rôle de service public, le CDF devra pouvoir exercer son activité de révision. Par ailleurs, il convient de considérer la teneur de l'art. 8, al. 1, let. e, LCF : cette disposition s'applique aussi aux entreprises détenues à 100 % par la Confédération. La majorité des 20 entreprises qui appartiennent entièrement ou en partie à la Confédération évoluent dans une situation de monopole et accomplissent, dans l'intérêt public, des tâches de service public qui leur ont été déléguées par la Confédération. Cette dernière aurait un problème si ces entreprises ne pouvaient plus accomplir leurs tâches. Il est donc d'autant plus important que le CDF puisse les auditer et pointer les éventuels problèmes.

Troisièmement, il y a lieu de relever que la haute surveillance financière exercée par le Parlement est liée à la compétence de surveillance du CDF. L'art. 26, al. 2, de la loi sur le Parlement (RS 171.10) dispose que l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance financière inscrite dans le cadre de l'art. 8 LCF. Étant donné cette imbrication sur le plan législatif, limiter la portée de l'art. 8 LCF revient à limiter aussi la haute surveillance financière exercée par le Parlement, ce à quoi la commission s'oppose. En qualité de représentant des contribuables, le Parlement doit pouvoir exercer la haute surveillance financière qui lui incombe dans tous les domaines où l'argent de ces derniers est utilisé.

Une minorité de la commission soutient l'argument de l'auteur de la motion selon lequel, pour une société cotée en bourse, ce sont les dispositions ad hoc du droit des marchés financiers et du droit boursier qui doivent s'appliquer. Selon elle, il est en outre permis de se demander ce qu'un rapport du CDF peut bien apporter si celui-ci n'a pas pu, pour son audit, se fonder sur les informations qui sont normalement disponibles pour un audit (ce qui a été le cas pour l'audit que le CDF a réalisé auprès de Swisscom). L'auteur de la motion maintient son argumentation et souligne que le fait de connaître une information représente déjà un avantage pour l'actionnaire majoritaire. D'après lui, l'adoption de la motion ne nuirait pas aux intérêts de la Confédération. Par ailleurs, le chef du DFF a explicité la position défendue par le Conseil fédéral dans son avis écrit.