



Ce texte est une version provisoire. Des modifications rédactionnelles sont encore possibles. Seule la version publiée dans la Feuille fédérale fait foi.
<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html>

Berne, 30.11.2018

Compétence de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle d'émettre des directives relatives aux exigences posées aux organes de révision pour l'audit des institutions de prévoyance

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Ettlín 16.3733
du 28 septembre 2016

1. Contenu

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat Ettlín du 28 septembre 2016 (16.3733 : « Il n'appartient pas à la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle d'imposer de nouvelles règles »). L'exposé du contexte (ch. 2) est suivi de la présentation de l'avis de droit demandé et de ses points principaux (ch. 3), puis de la position du Conseil fédéral sur cet avis de droit (ch. 4). Le rapport aborde ensuite la question de savoir si des mesures concrètes s'imposent concernant la révision des institutions de prévoyance et donc s'il faut améliorer la qualité de l'audit des caisses de pension et adapter au niveau de la loi les dispositions relatives aux compétences de la CHS PP (ch. 5). Enfin, le rapport se conclut par les considérations finales du Conseil fédéral (ch. 6).

2. Contexte

2.1 Projet de directives de la CHS PP « Exigences posées aux organes de révision »

En 2015, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) a contrôlé par sondage la qualité des rapports de révision externes des institutions de prévoyance et a constaté à cet égard de fréquentes lacunes¹. Elle en a conclu que ces lacunes étaient principalement imputables à un manque d'expérience de certains organes de révision dans le domaine de la prévoyance professionnelle et à une connaissance in-suffisante des dispositions légales régissant le 2^e pilier.

Sur la base de ce constat, la CHS PP a soumis aux associations et autorités intéressées, pour avis, le projet de directives « Exigences posées aux organes de révision » (D-xx/2015). Celui-ci prévoyait, entre autres, un « principe de rotation » pour la personne qui dirige la révision. Selon ce principe, la même personne n'aurait pu exercer le même mandat que pendant sept ans au plus, et n'aurait pu l'assumer à nouveau qu'après une interruption de trois ans. Le projet prévoyait également des exigences minimales en matière d'expérience professionnelle des sociétés de révision : celles-ci auraient dû effectuer, par année civile, au moins 1000 heures d'audit dans le domaine de la prévoyance professionnelle.

La CHS PP a finalement publié en octobre 2016 la version définitive de ces directives sous le titre « L'assurance qualité dans la révision selon la LPP » (D-03/2016) ; celles-ci sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Les exigences posées ont été réduites par rapport au projet, qui avait essuyé de vives critiques lors de la consultation. Les exigences vis-à-vis des sociétés de révision et le principe de rotation ont été abandonnés. Il est seulement exigé des chefs réviseurs qu'ils effectuent au moins 50 heures d'audit par année civile dans le domaine de la prévoyance professionnelle, et qu'ils aient suivi au moins quatre heures de formation continue en la matière.

2.2 Postulat Ettlín (16.3733) du 28 septembre 2016

Dans son postulat, le conseiller aux États Erich Ettlín reproche au projet de directives de la CHS PP « Exigences posées aux organes de révision » d'aller trop loin et demande que la question de la compétence de la CHS PP soit clarifiée. La teneur du postulat est la suivante :

¹ Rapport d'activité 2015 de la CHS PP, p. 16, ch. 3.1.4

Compétence de la CHS PP d'émettre des directives

Texte du postulat

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il y a lieu d'ordonner à la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) de n'édicter aucune directive imposant de nouvelles exigences à l'organe de révision. Au besoin, la compétence de la CHS PP d'établir des règles devra être restreinte ou le mandat de la commission adapté.

Développement

Dans le cadre de son projet de directives « Exigences posées aux organes de révision », la CHS PP fait usage de la compétence de principe que lui confère l'article 64a alinéa 1 lettre f de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité en matière de réglementation. Le projet de directives "Exigences posées aux organes de révision" va cependant bien au-delà du mandat de base de la CHS PP. Il représente une ingérence très forte dans le marché de la révision des caisses de pension. Il y aurait lieu d'examiner cependant les moyens de développer encore la qualité de cette activité de révision. Mais cela peut être fait plus efficacement dans le cadre du mandat de réexamen des règles de révision et de surveillance de la révision que le Conseil fédéral prépare actuellement. Cela éviterait une duplication des tâches entre la CHS PP et l'autorité fédérale de surveillance de la révision, et donc une multiplication des réglementations qui alourdirait inutilement les charges administratives des entreprises.

Dans son avis du 2 décembre 2016, le Conseil fédéral s'est dit prêt à examiner la question de savoir si la CHS PP est habilitée à édicter des directives posant de nouvelles exigences aux organes de révision et a proposé d'adopter le postulat en ce sens. Le Conseil des États a suivi cette recommandation le 6 décembre 2016.

La question des compétences de la CHS PP avait du reste suscité des discussions avant même ce projet de directives. Dans une question du 22 septembre 2014 (14.1070 : « Qui contrôle la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle ? »), le conseiller national Fässler, se référant aux directives du 5 décembre 2012 « Standard des rapports annuels des autorités de surveillance » (D-02/2012), demandait si la CHS PP n'outrepassait pas ses compétences légales (définies à l'art. 64a, al. 1, let. a et b, de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, LPP). Dans sa réponse à la question du contrôle exercé ou non sur la CHS PP, le Conseil fédéral relevait que celle-ci n'est pas soumise aux directives du Conseil fédéral et qu'il n'existe pas non plus de procédure interne à l'administration pour s'opposer par voie de droit ordinaire aux directives de la commission, mais uniquement la possibilité d'adresser une dénonciation au Conseil fédéral conformément à l'art. 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative (voie de droit informelle sans qualité de partie).

2.3 Tâches de la CHS PP, de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision et des organes de révision

2.3.1 Tâches de la CHS PP

Autorité de surveillance non soumise aux directives du Parlement et du Conseil fédéral, la CHS PP veille à une pratique uniforme de la surveillance du 2^e pilier. Elle se compose de sept à neuf membres, qui doivent être des spécialistes indépendants, nommés par le Conseil fédéral pour une durée de quatre ans. Elle est formée actuellement de huit membres, dont le mandat s'achèvera fin 2019. Les partenaires sociaux y ont chacun un représentant.

La CHS PP dispose de son propre secrétariat, doté d'un personnel spécialisé, qui prépare les affaires de la commission, lui soumet des propositions et exécute ses décisions. La liste de ses attributions légales, énumérées à l'art. 64a LPP, comprend les tâches suivantes : elle exerce la haute surveillance sur les autorités de surveillance cantonales ou régionales ; elle garantit que les autorités de surveillance exercent leur activité de manière uniforme et peut émettre des directives à cet effet ; elle peut émettre des directives à l'intention des experts en

Compétence de la CHS PP d'émettre des directives

matière de prévoyance professionnelle et des organes de révision, et reconnaître des standards professionnels. Elle exerce en outre la surveillance directe sur les fondations de placement, le Fonds de garantie LPP et la fondation Institution supplétive LPP. De plus, elle est l'autorité d'agrément des experts en matière de prévoyance professionnelle et d'habilitation des gestionnaires de fortune en vertu de l'art. 48f, al. 5, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)². Par contre, elle n'est pas l'autorité d'agrément des organes de révision dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Pour remplir ses tâches, la CHS PP peut édicter des directives, publier des communiqués, prononcer des décisions et procéder à des inspections.

2.3.2 Tâches de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision

L'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) est un établissement autonome de droit public, doté de sa propre personnalité juridique et rattaché administrativement au Département fédéral de justice et police (DFJP). Ses organes sont le conseil d'administration, composé de cinq membres, et la direction. Le Contrôle fédéral des finances est son organe de révision externe. Son mandat légal est de garantir que les prestations de révision et d'audit soient fournies correctement et d'en assurer la qualité. Elle a la compétence d'examiner les demandes d'agrément, de surveiller les entreprises de révision de sociétés d'intérêt public et d'accorder l'entraide administrative internationale dans le domaine de la surveillance de la révision. L'ASR exerce son activité de manière indépendante, mais elle est soumise à la surveillance du Conseil fédéral. Elle établit chaque année un rapport d'activité à l'intention du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Conformément à l'art. 52b LPP, les organes de révision des institutions de prévoyance doivent avoir été agréés par l'ASR en tant qu'experts-réviseurs au sens de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR)³. Mais contrairement aux sociétés de révision dans le domaine des marchés financiers, ils ne sont pas soumis à une surveillance régulière.

2.3.3 Tâches des organes de révision des institutions de prévoyance

Les organes de révision des institutions de prévoyance ont, en vertu de l'art. 52c, al. 1, LPP, des tâches plus étendues que celles des organes de révision d'autres personnes morales. Outre la révision des comptes annuels, ils vérifient entre autres si les comptes de vieillesse sont conformes aux dispositions légales, si l'organisation, la gestion et les placements sont conformes aux dispositions légales et réglementaires, si les mesures destinées à garantir la loyauté dans l'administration de la fortune ont été prises et si le respect du devoir de loyauté est suffisamment contrôlé par l'organe suprême. Ils vérifient également si les indications et informations exigées par la loi ont été communiquées à l'autorité de surveillance et si les prescriptions relatives aux actes juridiques passés avec des personnes proches ont été respectées (art. 52c, al. 1, LPP). Ils vérifient en outre, par sondage et en fonction des risques encourus, que les indications fournies à l'organe suprême concernant les liens d'intérêts sont complètes et qu'elles ont été contrôlées par lui. Si la gestion, l'administration ou la gestion de la fortune d'une institution de prévoyance est confiée en partie ou en totalité à des tiers, l'organe de révision examine aussi dûment leur activité (art. 35 OPP 2). Si, lors de son examen, l'organe de révision constate des irrégularités, il accorde à l'organe suprême un délai approprié pour régulariser la situation. Si ce délai n'est pas respecté, il informe l'autorité de surveillance (art. 36, al. 1, OPP 2). Les organes de révision des institutions de prévoyance ont donc une fonction qui relève du droit de la surveillance et qui va au-delà de la simple vérification des comptes.

² RS 831.441.1

³ RS 221.302

3. Avis de droit

3.1 Mandat

Pour répondre à la question soulevée par le postulat 16.3733 Ettlín, l'administration, en date du 28 mars 2017, a chargé l'Université de Zurich, et plus précisément l'expert en droit administratif et en droit de la prévoyance professionnelle, le professeur Thomas Gächter, docteur en droit, et son assistant Michael E. Meier, master en droit, de rédiger un avis de droit. Celui-ci, daté du 12 juillet 2017 et portant sur la compétence de la CHS PP d'émettre des directives conformément à l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP (cf. annexe 1 ; ci-après : « l'expertise »), répond à la question de savoir si la CHS PP est habilitée à édicter des directives relatives aux exigences posées aux organes de révision dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Se référant en premier lieu au projet controversé de directives « Exigences posées aux organes de révision », les auteurs en relèvent les points problématiques. Ils mentionnent en outre les dédoublements qu'il s'agit d'éviter en matière de surveillance des organes de révision. L'avis de droit comprend une interprétation approfondie des dispositions pertinentes du droit de la prévoyance professionnelle à la lumière du droit administratif général.

3.2 Structure

Dans la première partie, les experts examinent la question du pouvoir de la CHS PP de donner des instructions aux organes de révision à la lumière des dispositions pertinentes (art. 64a, al. 1, let. c et f, LPP). Afin de déterminer les effets juridiques et surtout les conditions requises pour pouvoir édicter des instructions, ils qualifient ces instructions sous l'angle du droit administratif général en fonction de différents critères⁴. Les experts qualifient ainsi d'ordonnances législatives ou de décisions les instructions appelées à prendre effet pour des destinataires extérieurs à la structure de l'autorité. Les instructions destinées à prendre effet uniquement à l'interne pour des unités hiérarchiquement subordonnées sont appelées ordonnances administratives ou directives. Lorsqu'une autorité édicte une telle ordonnance administrative, il importe de vérifier si le destinataire est subordonné à cette autorité.

La seconde partie de l'avis présente une évaluation matérielle du projet critiqué de directives de la CHS PP.

3.3 Résumé⁵

Pour l'essentiel, l'avis de droit critique les points suivants du projet de directives :

3.3.1 Aucun pouvoir d'édicter ni ordonnances administratives ni décisions dans le domaine des tâches de haute surveillance

Les experts parviennent à la conclusion qu'en ce qui concerne le pouvoir d'émettre des directives (et d'édicter des normes) prévu à l'art. 64a, al. 2, let. f (et c), il ne peut s'agir d'ordonnances administratives (internes) ou de directives, puisque les organes de révision ne sont pas soumis à la surveillance de la CHS PP ni hiérarchiquement subordonnés à celle-ci. Les experts excluent également un pouvoir d'émettre des décisions, la CHS PP n'ayant pas le droit de donner des instructions aux organes de révision dans des cas particuliers. Il s'agit là d'une tâche de surveillance directe, qui appartient donc à l'autorité de surveillance au sens des art. 61 ss LPP.

⁴ Cf. avis de droit, p. 7.

⁵ Cf. avis de droit, p. 1.

3.3.2 Projet de directives dépourvu de base légale

Selon les experts, le projet de directives D-xx/2015 ne peut pas s'appuyer sur une base légale suffisante. Pour eux, l'art. 64a, al. 1, let. f et c, LPP ne constitue pas la base légale requise pour pouvoir édicter une ordonnance juridiquement contraignante. Ce droit d'émettre des directives équivaut au contraire à la possibilité d'exercer une influence dans les faits au moyen de lettres d'information et de recommandations.

Les experts relèvent à propos de l'art. 64a, al. 1, let. c, LPP qu'aucune base légale n'existe pour l'édition de normes à l'intention des organes de révision. Or, selon la teneur de cette disposition, l'édition de normes nécessite l'existence d'une base légale. Celle-ci n'existe que pour les normes destinées aux experts en matière de prévoyance professionnelle⁶ avec l'art. 52d, al. 3, LPP. Sous l'angle de la systématique, l'exigence d'une base légale pour les normes visées à l'art. 64a, al. 1, let. c, LPP ainsi que l'obligation de procéder à une consultation préalable seraient largement vidées de leur sens si la CHS PP, sur la base de l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP, pouvait déjà édicter des directives sans base légale ni consultation préalable. Ainsi, même l'art. 64a, al. 1, let. c, LPP ne donne pas à la CHS PP le pouvoir d'émettre des directives juridiquement contraignantes à l'adresse des organes de révision. Toutefois, les directives de la CHS PP au sens de cette disposition n'en auraient pas moins le caractère de recommandations et pourraient ainsi exercer une influence effective sur l'activité des organes de révision dans le domaine de la prévoyance professionnelle.

3.3.3 Caractère problématique du contenu du projet

Même si l'on admettait sur le fond l'existence d'une base légale pour le projet de directives en question, certaines restrictions apportées par ce biais à l'activité des organes de révision dans la prévoyance professionnelle seraient problématiques du point de vue juridique, car le droit de la prévoyance professionnelle en vigueur ne contient aucune base fondant de telles conditions.

En particulier, de l'avis des experts, la condition selon laquelle une entreprise de révision devrait effectuer au moins 1000 heures de révision par année, mais au plus 100 heures par collaborateur, irait nettement au-delà de ce qui est prévu et possible dans le cadre de la prévoyance professionnelle et aurait restreint de manière injustifiée la liberté économique des entreprises de révision de taille relativement modeste.

⁶ Il s'agit là de personnes ayant reçu l'agrément de la CHS PP, qui sont au bénéfice d'une formation professionnelle et d'une expérience professionnelle dans ce domaine et qui remplissent les tâches définies à l'art. 52e LPP.

4. Prise de position du Conseil fédéral sur l'avis de droit

4.1 Définition de la « directive » (pouvoir d'édicter des ordonnances et d'émettre des décisions, cf. ch. 3.3.1)

Aux termes de l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP, la CHS PP peut notamment émettre des directives à l'intention des organes de révision. Conformément à la let. c de cette disposition, elle peut, à condition qu'une base légale existe et après avoir consulté les milieux intéressés, édicter les normes nécessaires à l'activité de surveillance. Les directives n'ont pas une validité générale ; elles ne sont contraignantes que pour les autorités ou les institutions qui sont soumises à la *surveillance directe de la CHS PP*. Elles peuvent néanmoins très bien produire un certain effet pour des tiers ; c'est par exemple le cas des directives sur la mise en œuvre de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les rétrocessions. Le Conseil fédéral partage l'avis des experts selon lequel le pouvoir d'émettre des directives à l'intention des organes de révision prévu à l'art. 64a, al. 1, let. f (et c), LPP ne constitue pas une compétence générale d'émettre des directives ou des ordonnances administratives (internes), les organes de révision n'étant ni soumis à la surveillance de la CHS PP ni hiérarchiquement subordonnés à elle. Il s'accorde aussi avec eux pour estimer que, selon la volonté du législateur, la CHS PP ne doit pas donner des instructions aux organes de révision dans des cas particuliers et n'a donc pas la compétence d'émettre des décisions. Ni la CHS PP ni personne d'autre ne postule d'ailleurs une telle compétence sur la base des dispositions en question.

4.2 Base légale du pouvoir d'émettre des directives (cf. ch. 3.3.2)

Contrairement aux experts, le Conseil fédéral estime toutefois que l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP confère à la CHS PP la compétence de donner aux organes de révision, en rapport avec l'audit des institutions de prévoyance, des prescriptions de nature technique qui concrétisent les prescriptions légales⁷. Sinon, cette disposition ne pourrait remplir l'objectif voulu par le législateur et serait donc vidée de son sens. Les travaux préparatoires permettent en effet de reconnaître une volonté du législateur que la CHS PP ait la compétence d'émettre de telles prescriptions.

Selon le message, la CHS PP doit surveiller la garantie de la qualité des réviseurs. À cet effet, elle peut entre autres donner aux réviseurs des directives de nature générale⁸. Selon les explications relatives à la let. f de l'art. 64a, al. 1, LPP, le pouvoir d'émettre des directives à l'intention des organes de révision est donc de nature générale et peut par exemple concerner les domaines particuliers à contrôler une année donnée lors de la révision des institutions de prévoyance⁹. D'après le message, la CHS PP doit en outre garantir de manière générale que l'ensemble du système de la prévoyance professionnelle fonctionne de façon sûre et fiable¹⁰. Ces principes n'ont pas été remis en question lors des débats parlementaires.

Si l'on partageait l'avis des experts et que l'on ne voyait dans les directives émises sur la base de l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP que des recommandations, aucune prescription ne pourrait être donnée aux organes de révision. Or, sans de telles prescriptions, la CHS PP ne

⁷ C'est aussi l'avis de Petra Caminada ; cf. *Schriften zum Sozialversicherungsrecht (SzS)*, n° 28, pp. 101 s.

⁸ FF 2007 5400

⁹ FF 2007 5419

¹⁰ FF 2007 5399

Compétence de la CHS PP d'émettre des directives

pourrait pas garantir que l'ensemble du système de la prévoyance professionnelle fonctionne de façon fiable

On ne peut donc nullement supposer qu'avec la let. f, le législateur ait simplement voulu inscrire dans une disposition légale la possibilité pour la CHS PP d'émettre des recommandations. Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'une telle possibilité n'a pas besoin d'être mentionnée expressément dans la loi.

La compétence d'émettre des directives accordée par le législateur à la CHS PP ne concerne que les directives nécessaires à la garantie de la qualité. La compétence d'agréer les organes de révision (art. 52b LPP) revient à l'ASR. Les autorités de surveillance LPP s'assurent que les organes de révision se conforment aux dispositions légales applicables (art. 62, al. 1, LPP). Elles veillent aussi à ce qu'ils respectent les directives éventuelles de la CHS PP. Elles peuvent en outre, au besoin, donner des instructions aux organes de révision (art. 62a, al. 2, let. b, LPP) et nommer ou révoquer un organe de révision (art. 62a, al. 2, let. h, LPP).

4.3 Contenu du projet de directives de la CHS PP (cf. ch. 3.3.3)

Le Conseil fédéral partage l'avis des experts selon lequel le projet de directives de la CHS PP aurait pu porter atteinte à la liberté économique des organes de révision. Même si, selon le Conseil fédéral, la CHS PP dispose avec l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP d'une base légale l'autorisant à édicter des directives à l'intention des organes de révision, elle ne peut donner par ce biais des prescriptions concernant l'agrément des organes de révision. Cet agrément, comme indiqué plus haut, est en effet du ressort exclusif de l'ASR. Il n'existe pas, par rapport aux organes de révision, de tâche de la CHS PP qui soit mentionnée expressément et qui corresponde à la let. d de l'art. 64a, al. 1, LPP (décider de l'agrément donné aux experts en matière de prévoyance professionnelle). Par ailleurs, dans un autre contexte, le législateur a exprimé clairement que les exigences relatives aux conditions d'agrément sont de la compétence exclusive de l'ASR en supprimant l'art. 52b, al. 2, du projet de loi, selon lequel le Conseil fédéral aurait pu prévoir des conditions d'agrément supplémentaires pour la révision des institutions de prévoyance collectives ou communes¹¹.

Avec son projet de directives, la CHS PP aurait donc outrepassé sa compétence d'édicter des dispositions de nature technique concrétisant les dispositions légales.

5. Mesures à prendre concernant la révision des institutions de prévoyance

Le Conseil fédéral n'exerce plus de tâches de surveillance depuis 2012 et l'entrée en vigueur de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle. La surveillance directe des institutions de prévoyance est du ressort des autorités cantonales de surveillance LPP. La CHS PP exerce uniquement la surveillance directe du Fonds de garantie, de l'Institution supplétive, des fondations de placement et des experts en matière de prévoyance professionnelle. Elle assure également la surveillance du système.

Comme indiqué au début, la CHS PP a contrôlé par sondage en 2015, dans le cadre de cette surveillance du système, la qualité des rapports de révision externes des institutions

¹¹ BOCE 2008 572

Compétence de la CHS PP d'émettre des directives

de prévoyance et a constaté à cet égard de fréquentes lacunes (cf. ch. 2.1). Elle en a conclu que ces lacunes étaient principalement imputables à un manque d'expérience de certains organes de révision dans le domaine de la prévoyance professionnelle et à une connaissance insuffisante des dispositions légales régissant le 2^e pilier.

L'ASR a elle aussi constaté à plusieurs reprises, lors de l'audit des institutions de prévoyance, de graves infractions aux obligations de diligence applicables, qu'elle traite en détail dans son rapport de gestion 2016¹². Les exemples cités montrent parfois de graves manquements dans le contrôle du respect des prescriptions de placement, de l'activité de gestion et de l'organisation de l'institution de prévoyance. L'ASR remet en question pour cette raison, dans ce même rapport, les exigences en vigueur en matière de révision des institutions de prévoyance. Elle constate également, dans son rapport de gestion 2017, que les organes de révision remplissent bon nombre d'autres prestations d'audit importantes, comparables à l'audit prudentiel des instituts financiers (avant tout les banques et les assurances). Comme pour les marchés financiers, la surveillance de l'État sur les institutions de prévoyance est déléguée dans une certaine mesure aux organes de révision. Cette délégation de compétence aux organes de révision présuppose toutefois des compétences très pointues et une qualité d'audit élevée. À la différence des sociétés d'audit dans le secteur des marchés financiers, les organes de révision des institutions de prévoyance ne sont pas assujettis à une surveillance permanente. Il existe une seule exception, à savoir l'audit des fondations de placement pour lequel il faut être au bénéfice d'un agrément à titre d'entreprise de révision soumise à la surveillance de l'État. L'ASR ne peut par conséquent contrôler la qualité de l'audit des institutions de prévoyance qu'en cas de présomption, et seulement dans son rôle d'autorité d'agrément lorsqu'il s'agit d'une procédure d'examen contre une personne physique.

Le Conseil fédéral a déjà pris connaissance de ces points faibles dans la révision des institutions de prévoyance. Il y a de bonnes raisons de penser que des mesures s'imposent pour assurer la qualité des rapports de révision ou de la révision des institutions de prévoyance. Lors de sa séance de 8 novembre 2017, le Conseil fédéral a pris acte d'un rapport d'experts évaluant la nécessité de légiférer en matière de révision et de surveillance de la révision. Selon la recommandation n° 7 de ce rapport, il importe d'examiner de plus près la question de savoir si l'ASR devrait être seule compétente pour l'agrément et la surveillance des entreprises assurant la révision d'institutions de prévoyance¹³. Pour donner suite à cette recommandation, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner, de concert avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et avec le concours de l'ASR et de la CHS PP, les mesures à prendre. Dans ce contexte, il est aussi possible d'examiner s'il convient de renforcer la surveillance exercée sur les organes de révision dans la prévoyance professionnelle. Cela pourrait se faire de manière appropriée dans le cadre d'un projet législatif portant sur le droit de la révision et de la surveillance de la révision.

6 Considérations finales

Le Conseil fédéral estime qu'avec son projet de directives, la CHS PP aurait outrepassé ses compétences légales. L'introduction d'un agrément spécial pour l'audit des institutions de prévoyance est une prérogative réservée au législateur. Toutefois, contrairement à l'avis de droit du professeur Gächter, le Conseil fédéral retient que la CHS PP, dans un cadre restreint, est habilitée à émettre des directives à l'intention des organes de révision.

¹² Rapport de gestion 2016 de l'ASR, pp. 46 s.

¹³ Cf. Communiqué du Conseil fédéral du 9.11.2017 « Examen de la nécessité de légiférer en matière de révision »

Compétence de la CHS PP d'émettre des directives

En particulier, afin de remplir son mandat légal de garantir la qualité du système de prévoyance professionnelle, elle peut donner aux organes de révision ayant reçu l'agrément des instructions relatives à leur activité matérielle.

Le Conseil fédéral considère néanmoins qu'il y a lieu d'agir en ce qui concerne la révision des institutions de prévoyance, mais que le problème ne peut pas être résolu par des directives de la CHS PP. La nécessité concrète de légiférer doit être examinée par le DFI, en collaboration avec le DFJP et avec le concours de l'ASR et de la CHS PP.

Annexe 1

Avis de droit du professeur Thomas Gächter et de Michael E. Meier, Université de Zurich, du 12 juillet 2017, sur la compétence de la CHS PP d'édicter des directives en vertu de l'art. 64a, al. 1, let. f, LPP (en allemand)

Annexe 2

Projet de directives de la CHS PP D-xx/2015 « Exigences posées aux organes de révision » (également disponible en allemand)