Association de
Banques Privées Suisses
Vereinigung
Schweizerischer Privatbanken
Association of Swiss Private Banks

Par e-mail
(vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Département fédéral des finances
Bernerhof
3003 Berne

Genève, le 19 novembre 2026

Consultation sur la modification de la loi sur les banques dans le cadre de la révision du dispositif *too big to fail*

Madame la Conseillère fédérale,

L'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) a étudié avec attention le projet de modification de la loi sur les banques. Nous remercions votre Département de nous avoir consultés à cette occasion et souhaitons par la présente vous transmettre notre position. Nous soutenons pour le surplus la prise de position de l'Association Suisse des Banquiers (ASB).

L'ABPS rejette dans leur ensemble les modifications proposées applicables à l'ensemble des banques.

Cette position repose principalement sur les considérations suivantes :

- **Absence de lien avec les risques systémiques.** De nombreuses mesures proposées ne présentent aucun lien, avec les risques *Too Big To Fail*, alors que l'objectif affiché de la révision est de les réduire ; la révision porte sur 97 articles alors que 8 seulement concernent les banques systémiques.

- **Justification des mesures proposées.** Le rapport explicatif ne démontre ni l'existence de problèmes concrets nécessitant une intervention législative, ni en quoi les mesures proposées seraient susceptibles d'atteindre les objectifs poursuivis.

- **Solidité du cadre de surveillance.** Le cadre légal actuel met déjà à la disposition de la FINMA des instruments de surveillance efficaces et suffisamment contraignants. Aucun déficit de surveillance ne justifie l'introduction des nouveaux instruments proposés

- **Révision totale.** L'étendue des modifications proposées dépasse le cadre d'une révision partielle de la loi sur les banques. Il aurait été plus logique de réduire la portée de la présente révision aux seules modifications nécessaires.

- **Modifications purement formelles.** Il convient de renoncer aux modifications purement formelles qui ne visent aucune modification matérielle du cadre actuel.

- **Analyse d'impact de la réglementation.** L'AIR réalisée ne fournit aucune base pour apprécier les effets de la révision proposée. Il est donc impossible d'estimer les coûts de mise en œuvre et les coûts récurrents des nouvelles mesures proposées. Il apparaît en revanche clairement qu'ils seront disproportionnés pour les banques compte tenu de leur ampleur.

- **Révision en contradiction avec la simplification réglementaire de centres financiers concurrents de la Suisse**. Les USA, l'UE et le Royaume-Uni ont lancé un plan d'action visant à simplifier et à optimiser leur réglementation financière. Les mesures proposées par le Conseil fédéral vont dans une direction totalement opposée. Si elles étaient adoptées, elles entraineraient une perte sévère de compétitivité de notre place financière.

- **Extension injustifiée aux banques non systémiques.** En l'absence de problèmes identifiés en lien avec les banques d'importance non systémique, il ne se justifie pas d'étendre les mesures proposées à l'ensemble des banques qui, par ailleurs, sont les entreprises privées les plus étroitement surveillées de Suisse.

A) Commentaires généraux

L'ABPS soutient l'objectif de renforcer la stabilité des banques d'importance systémique et de réduire les risques qu'elles font peser sur le système financier suisse. Elle plaide en faveur d'une réglementation ciblée et proportionnée, qui réponde à des besoins clairement identifiés et dont les bénéfices justifient les charges qu'elle impose. Il importe en effet de trouver un juste équilibre entre la stabilité du système financier et la compétitivité de la place financière suisse. Toute nouvelle exigence réglementaire devrait ainsi être appréciée à l'aulne de sa nécessité, de son efficacité et de ses conséquences pour les établissements concernés.

1. Absence de lien avec les risques systémiques

La révision envisagée de la LB est présentée par le Conseil fédéral comme le troisième paquet de mesures s'inscrivant dans le cadre de la « Réglementation Too Big To Fail ». Ces mesures visent, manifestement, à atténuer les risques que présentent les établissements trop grands pour faire faillite. Cette finalité ressort d'ailleurs clairement des objectifs de la révision, tels qu'énoncés dans le rapport explicatif : « […] ce train de mesures doit contribuer à l'atteinte des objectifs visés à l'art. 7, al. 2, LB, à savoir (1) réduire les risques que font peser les banques d'importance systémique (systemically important banks, SIB) sur la stabilité du système financier suisse, (2) assurer le maintien des fonctions économiques importantes et (3) éviter le recours à une aide de l'État. »[1].

Au regard de ces objectifs, les nouvelles dispositions introduites ne devraient concerner que les banques d'importance systémique. Telle était du reste l'attente exprimée par les rapporteuses de la Commission d'enquête parlementaire sur la gestion de la crise de Credit Suisse, en mars 2025, tant au Conseil des Etats qu'au Conseil national.[2]

Contre toute attente, le projet propose une refonte réglementaire globale dont les dispositions s'appliquent pour l'essentiel à l'ensemble des banques, voire à tous les établissements soumis à la surveillance de la FINMA. En effet, le projet mis en consultation prévoit l'introduction et la modification de pas moins de 97 articles dans la LB et la LFINMA, tandis que seuls 8 de ces 97 articles concernent exclusivement les banques d'importance systémique. Les 89 dispositions restantes s'appliquent à l'ensemble des banques et parmi celles-ci 31 concernent tous les établissements

[1] DFF, Rapport explicatif à en vue de l'ouverture de la procédure de consultation relative à la modification de la loi sur les banques, 12 août 2026, p. 5

[2] Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 2025, Conseil des États, p. 112 (BO 2025 E 112), séance du 10 mars 2025, objet 24.098, intervention d'Isabelle Chassot ; Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 2025, Conseil national, p. 390 (BO 2025 N 390), séance du 18 mars 2025, objet 24.098, intervention de Franziska Ryser.

soumis à la surveillance de la FINMA. La révision *too big to fail* porte ainsi mal son nom, tant cette dénomination ne reflète pas la portée réelle du projet.

2. Justification des mesures proposées

L'adoption de nouvelles dispositions légales ne doit intervenir que lorsqu'elle est effectivement nécessaire et reposer sur une analyse critique permettant d'établir l'existence d'un problème concret nécessitant une intervention du législateur. Or, cette condition n'est pas remplie en ce qui concerne la surveillance des banques, qu'elles soient systémiques ou non systémiques. Les observations formulées ci-après au sujet des différentes mesures proposées illustrent ce constat. De manière générale, le rapport explicatif ne démontre pas, l'existence, au sein des banques, de problèmes auxquels la FINMA ne pourrait pas déjà remédier au moyen des instruments dont elle dispose actuellement.

Lorsqu'un problème nécessitant une intervention législative est effectivement identifié, seules des mesures susceptibles de contribuer efficacement à sa résolution doivent être envisagées. Certes, l'utilité et l'efficacité de dispositions légales ne peuvent être prédites avec une certitude absolue, et il ne saurait être exigé d'en apporter la preuve formelle. Toutefois, la simple conviction ou l'espoir que ces mesures produiront les effets escomptés ne sont pas suffisants. Le rapport explicatif ne démontre pas en quoi les mesures proposées seraient susceptibles d'atteindre les objectifs poursuivis.

Cette critique sera développée plus en détail dans les commentaires spécifiques aux mesures, notamment en ce qui concerne les sanctions administratives pécuniaires et la communication d'informations relatives aux procédures d'*enforcement* de la FINMA. Pour ces instruments, leur introduction est principalement justifiée par le fait qu'ils sont couramment utilisés à l'étranger. Cette argumentation n'est pas convaincante et ne dispense pas le législateur suisse d'examiner leur nécessité et leur efficacité dans notre contexte national.

Ni la nécessité de légiférer ni l'efficacité des mesures envisagées ne sont ainsi suffisamment établies pour fonder une révision dont la portée dépasse les banques d'importance systémique.

3. Solidité du cadre de surveillance

Le projet entend remédier à des problèmes qui ne se posent pas. Il fait, en effet, fi des instruments efficaces dont dispose déjà la FINMA pour assurer la surveillance des banques et intervenir en cas d'irrégularités. Sur la base des instruments à sa disposition, la FINMA a considérablement renforcé sa surveillance ces dernières années.

En 2025, elle a notamment effectué 113 contrôles sur place auprès des banques et annoncé une nouvelle intensification de ces contrôles en 2026. Elle a également multiplié les examens approfondis (*deep dives*), portant notamment sur la gouvernance, la gestion des risques et les modèles d'affaires, en contact direct avec les organes dirigeants et les fonctions de contrôle des établissements. Cette surveillance renforcée s'accompagne d'une activité soutenue en matière d'application du droit de la surveillance (*enforcement*), qui ne se limite nullement aux banques d'importance systémique. Depuis 2015, la FINMA a clôturé en moyenne 78 investigations et rendu 29 décisions par an concernant des établissements autorisés. Elle dispose à cet égard de mesures particulièrement contraignantes, allant de restrictions d'activité et de sanctions individuelles jusqu'au retrait de l'autorisation d'exercer.

Présenter le dispositif actuel comme insuffisant ne correspond donc pas à la réalité de la surveillance bancaire suisse. Les banques figurent parmi les entreprises privées les plus étroitement surveillées du pays. En l'absence de lacunes concrètement établies, rien ne justifie d'imposer à l'ensemble des banques de nouvelles exigences.

4. Révision totale

Le projet mis en consultation prévoit une refonte majeure de la LB. En effet, sur les 85 articles matériels que compte actuellement la loi, 38 seraient modifiés et 13 seraient abrogés, tandis que 49 nouveaux articles seraient introduits. A l'issue de cette réforme et des révisions relatives au mécanisme de *Public Liquidity Backstop* et aux fonds propres couvrant les participations étrangères pendantes devant le Parlement, la LB compterait au total 122 articles, dont 89 seraient nouveaux ou modifiés.

Une réforme d'une telle ampleur dépasse manifestement le cadre d'une révision partielle au sens des Directives de la Confédération sur la technique législative[3]. Plutôt que d'engager une révision totale de la LB, qui ne se justifie pas en l'état, il convient de réduire la portée du projet aux seules modifications nécessaires.

[3] Chancellerie fédérale, Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL), état au 5 juin 2026, § 276.

5. Modifications purement formelles

Une part importante des modifications proposées se limitent à élever des dispositions existantes au rang législatif ou à reprendre des dispositions de la LEFin, sans chercher à en modifier la portée matérielle. Cela concerne en particulier les dispositions proposées relatives à l'organisation des banques, à savoir les articles 3, 3a, 3b, 3c (dans la mesure où il ne concerne pas le régime de responsabilité), 3e, 3f, 3g, 3h, 3i, 3j, 3k, 3m, 3n, 3o, 3p et 3q. De telles modifications, qui n'apportent aucun changement matériel, devraient être abandonnées.

Si l'ABPS ne conteste pas, sur le principe, l'intérêt de clarifier les dispositions légales, les bénéfices escomptés en matière de sécurité juridique doivent être mis en balance avec les incertitudes qu'engendrerait une telle démarche. En effet, pour chaque nouvelle disposition, les autorités administratives et judiciaires devront déterminer si celle-ci introduit une modification matérielle ou se limite à consacrer la pratique existante. Cela risque ainsi de produire précisément l'effet inverse de celui recherché. Ce processus d'interprétation est susceptible de donner lieu à des contestations et à des procédures judiciaires pouvant s'étendre sur plusieurs années, autant de démarches qui seraient elles-mêmes sources d'insécurité juridique.

6. Analyse d'impact de la règlementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) réalisée dans le cadre de la présente révision ne fournit aucune base pour apprécier les effets de la révision proposée. Ses insuffisances sont d'autant plus problématiques que le projet prévoit une extension considérable des instruments de surveillance, impactant l'ensemble des établissements surveillés par la FINMA.

En premier lieu, l'AIR ne procède pas à une évaluation globale de la réforme. Les différentes mesures sont examinées de manière isolée, sans analyse de leurs effets cumulés. Les renvois aux travaux réalisés dans le cadre des précédentes étapes de la réforme ne permettent pas de combler cette lacune. Il manque ainsi une appréciation holistique des coûts et des bénéfices des mesures envisagées.

Par ailleurs, l'AIR présente plusieurs insuffisances méthodologiques. Elle n'examine notamment pas le maintien du cadre réglementaire actuel comme solution alternative, alors que cette comparaison est essentielle pour apprécier la nécessité de nouvelles dispositions. Sa base empirique demeure par ailleurs limitée, notamment en ce qui concerne les coûts de mise en œuvre. L'analyse ne tient en outre pas suffisamment compte des effets indirects de la réglementation sur les modèles d'affaires, les investissements ou encore l'octroi de crédits.

Enfin, l'appréciation des coûts et des bénéfices apparaît déséquilibrée. Alors que l'absence de données ou les difficultés de quantification conduisent à relativiser certains coûts, les bénéfices attendus sont souvent retenus sur la base de considérations essentiellement qualitatives. Les incertitudes qui entourent les effets de la réforme ne sont ainsi pas reflétés dans les conclusions de l'AIR.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de s'appuyer sur les conclusions de l'AIR pour justifier une révision législative dont la portée s'étend à l'ensemble des établissements surveillés par la FINMA.

7. Contexte général

Enfin, le présent projet doit être replacé dans le contexte général qui prévaut tant au niveau national qu'à l'international. A l'échelon international, plusieurs initiatives visant à simplifier et à optimiser la réglementation financière sont engagées.

Cela se traduit notamment aux Etats-Unis par la réduction de certaines exigences de capital et simplification des calculs prudentiels des banques systémiques. De son côté, l'Union européenne a engagé plusieurs initiatives destinées à réduire les charges administratives et à simplifier les exigences réglementaires, notamment en ce qui concerne le reporting financier. Enfin, le Royaume-Uni accorde une attention croissante à la proportionnalité de la réglementation et à ses effets sur la compétitivité, à l'exemple d'un recalibrage des exigences de capital et de liquidité.

Dans un environnement marqué par une concurrence internationale intense entre les places financières, ces évolutions soulignent l'importance de prévenir toute surcharge réglementaire susceptible de pénaliser les entreprises et de compromettre l'attractivité de la place financière suisse.

Cette volonté d'allègement réglementaire se manifeste également en Suisse. Sur le plan fédéral, plusieurs initiatives visent à réduire la charge administrative des entreprises, à limiter les coûts de la réglementation et à améliorer l'efficacité des prescriptions étatiques.

On peut notamment citer la loi fédérale de 2023 sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et les études et rapports qui en ont découlé, le train de mesures du Conseil fédéral visant à renforcer la compétitivité ainsi que, le suivi de la charge réglementaire assuré par le SECO. Dans le secteur financier ainsi que, le groupe de travail externe du SIF mandaté par le Conseil fédéral en juillet 2026 et chargé de l'optimisation de la réglementation des marchés financiers a débuté ses travaux.

A l'inverse de ces efforts d'allègement, le secteur financier ne connaît que simultanément de nouvelles vagues de réglementations, dont la nécessité est très discutable. Le présent projet de révision de la loi sur les banques et de la loi sur la surveillance des marchés financiers en est la parfaite démonstration. Paradoxalement, il est en totale contradiction avec le mandat du groupe de travail institué par le Département fédéral des finances pour examiner le potentiel d'optimisation de la réglementation des marchés financiers.

Dans un contexte de concurrence internationale accrue entre les places financières et pour rester cohérent face aux projets suisses de simplification réglementaire, la, la mesure la plus simple et la plus évidente consisterait à renoncer à l'introduction de réglementations nouvelles qui ne sont ni nécessaires, ni efficaces.

8. Conclusion intermédiaire

En résumé, l'ABPS estime que le projet doit, par principe, se limiter aux dispositions susceptibles de contribuer efficacement à la réduction du risque *too big to fail*. Ces nouvelles mesures n'ont par conséquent aucune pertinence pour les banques d'importance non systémique, puisqu'elles ne constituent pas un risque pour la stabilité de notre place financière. En l'état, rien ne justifie l'introduction de nouvelles règles applicables à l'ensemble des banques.

B) Commentaires spécifiques

I. Gouvernance

1. Régime de responsabilité et devoir de diligence

Le projet introduit un régime de responsabilité pour les banques dotées d'une « organisation complexe », notion dont les critères seraient fixés par ordonnance du Conseil fédéral. Selon le rapport explicatif, les banques de plus de 250 collaborateurs seraient concernées, la FINMA pouvant également soumettre d'autres établissements à ce régime.

Les banques visées devraient établir une cartographie des responsabilités pour les fonctions essentielles en matière de risques et désigner les personnes responsables, dont la nomination serait soumise à l'approbation préalable de la FINMA. Ces personnes devraient respecter un devoir de diligence renforcé visant à garantir le respect du droit et des règles internes de la banque.

En cas de manquement, elles pourraient faire l'objet de sanctions disciplinaires de la part de l'établissement, notamment sur leur rémunération variable. Les violations graves pourraient en outre être sanctionnées par la FINMA, notamment par un retrait de la garantie d'une activité irréprochable ou une interdiction d'exercer. (art. 3, 3c, 3d, 5b et 37n AP-LB).

Selon le rapport explicatif, le cas de Credit Suisse et la pratique générale de surveillance de la FINMA auraient montré « qu'une bonne gouvernance d'entreprise échoue souvent parce que les responsabilités au sein d'une banque ne sont pas clairement attribuées aux personnes concernées ou que la direction n'exige pas clairement qu'elles soient assumées » [4] . Le rapport explicatif ne fournit malheureusement aucun élément concret permettant d'étayer cette affirmation.

Les banques privées sont d'avis que les responsabilités sont déjà définies avec la clarté nécessaire dans les règlements d'organisation et les directives internes, y compris au sein des établissements de grande taille. Si tel n'est pas le cas, la FINMA peut toujours exiger les améliorations nécessaires dans le cadre de sa surveillance, en fonction des circonstances particulières.

Il n'existe en tout état de cause aucun problème qui justifierait l'introduction d'un régime bureaucratique de responsabilité pour les 50 banques comptant plus de 250 collaborateurs, surtout lorsque celles-ci présentent un modèle d'affaires très simple, des risques limités et une organisation peu complexe.

L'ABPS s'oppose à l'introduction d'un régime de responsabilité. Le droit en vigueur permet à la FINMA d'ordonner au cas par cas, par voie de décision, les changements nécessaires lorsque l'organisation d'une banque contrevient à la loi ou présente d'autres irrégularités (art. 31 LFINMA).

Cette compétence n'est pas restée lettre morte. Depuis 2009, la FINMA a rendu 90 décisions de cette nature, dont plus de 20 depuis 2019. À cela s'ajoutent tous les cas

[4] DFF, Rapport explicatif à en vue de l'ouverture de la procédure de consultation relative à la modification de la loi sur les banques, 12 août 2026, p. 8.

dans lesquels la FINMA et les banques se sont accordées, dans le cadre du processus de surveillance, sur des améliorations organisationnelles sans qu'une décision formelle soit nécessaire.

La FINMA a d'ailleurs déjà ordonné à certaines banques de clarifier la répartition des responsabilités. Ainsi, dans l'affaire Credit Suisse–Greensill, elle a notamment imposé, en février 2023, un régime de responsabilité correspondant à celui proposé dans le projet mis en consultation. Il ne s'agit pas d'un cas isolé, comme le montre une mesure similaire ordonnée par la FINMA à l'encontre de Leonteq en décembre 2024. Ces exemples démontrent que les instruments de surveillance existants permettent déjà à la FINMA d'intervenir lorsque cela s'avère nécessaire, sans qu'il soit nécessaire d'introduire un régime de responsabilité généralisé.

2. Rémunérations

Le projet prévoit d'inscrire dans la loi sur les banques des principes relatifs aux rémunérations, basés sur la circulaire FINMA 2010/1, applicables à l'ensemble des établissements bancaires. Chaque banque devrait ainsi établir un descriptif du système de rémunération « simple » et « fondé sur des critères objectifs ». Les rémunérations devraient être couvertes à long terme par les résultats économiques de la banque.

Les critères déterminants pour leur attribution devraient être définis en fonction des risques et ne pas engendrer de conflits d'intérêts. Le Conseil fédéral entend régler les modalités dans une ordonnance. (art. 5c AP-LB).

Là encore, le rapport explicatif ne met en évidence aucun problème qui se serait manifesté de manière généralisée dans le secteur bancaire et justifierait une intervention du législateur. Il n'indique pas davantage de cas concrets expliquant pourquoi la FINMA devrait modifier sa pratique actuelle.

Le projet imposerait pourtant à l'ensemble des établissements de nouvelles obligations, notamment celle de documenter leur système de rémunération, y compris lorsqu'ils ne versent aucune rémunération variable susceptible de créer des incitations inappropriées. Il est par conséquent incompréhensible que les nouvelles dispositions visent indistinctement toutes les formes de rémunération. Le rapport explicatif n'examine par ailleurs ni l'efficacité attendue de ces exigences ni leurs éventuels effets indésirables.

Si le système de rémunération d'une banque crée effectivement des incitations inappropriées, la FINMA dispose déjà, en vertu du droit en vigueur, des compétences nécessaires pour intervenir. Les banques privées considèrent dès lors que l'introduction de ces dispositions pour les établissements dont l'importance n'est pas systémique ne se justifie pas.

3. Exigences générales en matière de gouvernance

Comme indiqué précédemment, les banques privées estiment qu'il convient, dans le cadre de la présente révision partielle, de renoncer aux reformulations purement formelles ainsi qu'à la reprise de dispositions réglementaires qui n'entendent pas modifier matériellement la pratique de la FINMA.

La révision législative a pour objectif de réduire les risques systémiques : elle doit donc se limiter aux dispositions nécessaires à cette fin. La volonté de « moderniser avec retenue » la loi sur les banques dépasse le cadre du présent projet. Si une révision totale de la loi sur les banques devait un jour se profiler, elle constituerait le cadre approprié pour procéder à une telle modernisation. Tel n'est toutefois pas le cadre annoncé pour la présente révision. Pour ces raisons, il convient de renoncer à la modification ou à l'introduction des art. 3, 3a, 3b, 3c, 3e, 3f, 3g, 3h, 3i, 3j, 3k, 3m, 3n, 3o, 3p et 3q AP-LB. Ces dispositions ne seront pas examinées plus avant dans la présente prise de position.

II. Surveillance

4. Interventions précoces

Le projet renforce les pouvoirs d'intervention précoce de la FINMA en instaurant trois seuils.

Le premier permettrait d'imposer des mesures organisationnelles ou des restrictions d'activité lorsqu'une banque enfreint ou risque de contrevenir au droit de la surveillance (art. 19 AP-LB).

Le deuxième, lié à la situation financière, obligerait la FINMA à intervenir en cas de dégradation importante, effective ou prévisible, des fonds propres ou des liquidités, même si les exigences légales restent respectées. Les mesures pourraient notamment inclure l'interdiction de distribuer des dividendes, le renforcement des exigences prudentielles ou la révocation d'organes (art. 24 AP-LB).

Le troisième seuil correspond au régime actuel applicable en cas de risque d'insolvabilité, permettant d'ordonner des mesures protectrices, une liquidation ou la faillite (art. 25 AP-LB). Les recours contre ces décisions seraient en principe dépourvus d'effet suspensif, sauf décision contraire du Tribunal administratif fédéral (art. 52f AP-LB).

Le Conseil fédéral fonde cette réforme sur les enseignements tirés de la crise de Credit Suisse, sans expliquer en se basant sur des exemples concrets pourquoi des compétences supplémentaires d'intervention précoce seraient nécessaires. Le dispositif envisagé conduirait en outre la FINMA à assumer une co-responsabilité dans la gestion d'établissements privés, en l'amenant à intervenir sur la base de difficultés futures encore hypothétiques.

Un tel pouvoir d'intervention placerait tant la FINMA que les banques concernées face à d'importantes difficultés. En effet, il ne sera jamais possible d'exclure qu'une banque « pourrait » rencontrer des problèmes de conformité ou des difficultés financières « dans un avenir prévisible ». Si la FINMA voulait prévenir ces risques, elle devrait ordonner à titre préventif des mesures susceptibles d'entraver considérablement la bonne marche des activités bancaires. Si, au contraire, elle s'abstenait de le faire et acceptait ainsi un certain risque afin de ne pas restreindre excessivement la marge de manœuvre d'une banque, elle s'exposerait, en cas de problèmes ultérieurs de celle-ci, au reproche de ne pas être intervenue.

Une telle immixtion de la FINMA, et donc de l'État, dans la gestion d'une entreprise privée soulève des questions fondamentales quant au partage des responsabilités entre l'autorité de surveillance et les établissements surveillés. Elle ne pourrait se justifier que dans le cas spécifique d'une banque systémique où la surveillance bancaire doit préserver les intérêts de la stabilité financière et, indirectement, ceux des contribuables. Les banques non systémiques doivent, en revanche, pouvoir être liquidées, lorsqu'elles ne sont plus viables, qu'aucun assainissement ni aucune fusion avec un autre établissement ne sont envisageables, sans qu'une intervention des pouvoirs publics ne soit nécessaire.

En outre, le droit en vigueur permet déjà à la FINMA d'intervenir bien avant que la situation d'une banque ne devienne critique. En présence d'un risque d'insolvabilité, elle peut prendre des mesures protectrices avant même qu'une banque soit effectivement surendettée, notamment en donnant des instructions à ses organes, en les révoquant ou en restreignant ses activités (art. 25 et 26 LB).

En amont de ce seuil, l'art. 31 LFINMA permet à l'autorité de surveillance, en cas de violation du droit de la surveillance ou d'autres irrégularités, d'ordonner toutes les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal. La FINMA peut ainsi imposer des restrictions d'activité, exiger des adaptations de la gouvernance, de la stratégie et du modèle d'affaires, et prendre des mesures à l'encontre des dirigeants concernés.

L'arsenal à disposition de la FINMA est déjà aujourd'hui largement suffisant pour permettre une intervention précoce. L'ABPS s'oppose donc à l'introduction de nouveaux pouvoirs d'intervention pour les banques ne présentant pas de risque systémique.

5. Information du public

Le projet prévoit que la FINMA publie en principe l'ensemble des décisions finales rendues dans le cadre de procédures d'enforcement, en mentionnant systématiquement le nom des établissements concernés. Elle ne pourrait y renoncer qu'en présence d'intérêts publics ou privés prépondérants, notamment si la publication risquait de compromettre gravement la stabilité des marchés financiers ou de mettre en péril des enquêtes en cours.

La FINMA pourrait également communiquer sur certaines procédures par voie de communiqué de presse, y compris avant leur clôture, lorsqu'un intérêt particulier lié à la surveillance le justifie, notamment pour préserver la réputation de la place financière suisse. Dans des circonstances exceptionnelles, elle pourrait aussi révéler l'identité des personnes physiques concernées (art. 22 AP-LFINMA).

Le projet ne distingue pas clairement la publication systématique des décisions, notamment dans le cadre des rapports périodiques de la FINMA, de la communication ponctuelle sur des affaires particulières. Cette distinction est pourtant essentielle : le rapport explicatif ne démontre pas pourquoi une publication systématique des décisions finales serait nécessaire, alors que la FINMA dispose déjà de la possibilité d'informer ponctuellement le public sur les procédures.

En vertu du droit en vigueur, la FINMA dispose de compétences étendues pour informer le public sur ses procédures. Sa pratique atteste qu'elle en fait régulièrement usage. Dans le cas de Credit Suisse, l'autorité de surveillance a ainsi communiqué publiquement sur sept des onze procédures clôturées entre 2011 et 2024[5]. Rien ne permet d'établir que cette information du public ait eu une quelconque influence sur le cours des événements.

Le rapport explicatif ne se prononce d'ailleurs pas sur ce point. Il se contente d'affirmer que la communication systématique des décisions finales rendues dans le cadre de procédures d'*enforcement*, avec mention du nom des établissements concernés, « renforcerait la confiance dans l'autorité de surveillance et dans le bon fonctionnement des marchés » et préviendrait les rumeurs et les incertitudes susceptibles de compromettre la stabilité du système financier.

Ces hypothèses ne peuvent être démontrées. L'inverse pourrait tout aussi bien se produire. L'avant-projet lui-même envisage cette possibilité, puisqu'il prévoit une exception à l'obligation d'information « lorsque celle-ci risquerait de compromettre gravement la stabilité des marchés financiers ». C'est vraisemblablement pour cette raison que la FINMA n'a communiqué qu'à la fin du mois de février 2023 sur une décision qu'elle avait rendue début décembre 2022 à l'encontre de Credit Suisse dans l'affaire Greensill, alors même qu'elle avait annoncé l'ouverture de cette procédure dès avril 2021.

Le projet pose par ailleurs un problème de cohérence législative. En effet, le rapport explicatif laisse ouverte la question de savoir si l'art. 34 LFINMA, qui prévoit la publication des décisions pour sanctionner les violations graves du droit de la surveillance, conserverait une quelconque pertinence si toutes les décisions finales devaient désormais être rendues publiques.

Les banques privées s'opposent à la possibilité de divulguer l'identité des personnes physiques concernées par des procédures. Le projet mentionne notamment la préservation de la réputation de la place financière suisse parmi les motifs susceptibles de justifier de révéler l'identité de personnes physique. Or, ce type de critère laisse une marge d'appréciation considérable à la FINMA, alors qu'une telle divulgation porte gravement atteinte aux droits des personnes concernées.

Au demeurant, il est hasardeux de supposer que la divulgation de l'identité de personnes physiques puisse contribuer à prévenir la prochaine crise bancaire, lien que le rapport explicatif se garde bien d'établir. Compte tenu des conséquences irréversibles d'une publication nominative pour les personnes concernées, il convient d'y renoncer.

[5] FINMA, Rapport de la FINMA : enseignements tirés de la crise de Credit Suisse (CS), 19 décembre 2023, pp. 154-155.

6. Sanctions administratives pécuniaires

Le projet prévoit de conférer à la FINMA la compétence de prononcer, en cas de violation grave du droit de la surveillance, des sanctions administratives pécuniaires à l'encontre de l'ensemble des établissements surveillés. Leur montant serait plafonné à 10 % du produit d'exploitation annuel moyen des trois derniers exercices et ne devrait pas exposer l'établissement à un risque immédiat d'insolvabilité. Il devrait être réduit si l'établissement collabore au-delà de ses obligations légales.

Ces sanctions pourraient se cumuler avec la confiscation des gains déjà prévue par le droit actuel. Le projet prévoit également une procédure administrative de sanction spécifique, dans laquelle les établissements resteraient en principe tenus de collaborer, tout en bénéficiant de certaines garanties concernant l'utilisation d'éventuels aveux. Une sanction ne pourrait être prononcée que si la FINMA a ouvert la procédure dans les sept ans suivant la violation (art. 37a et 37b AP-LFINMA).

Le rapport explicatif n'établit pas en quoi cet instrument contribuerait à réduire les risques que font peser les établissements d'importance systémique, qui constitue pourtant l'un des objectifs déclarés de la réforme. Entre 2010 et 2023, Credit Suisse a versé quelque 15 milliards de francs d'amendes et de montants transactionnels[6], sans que cela n'ait eu la moindre influence positive sur la suite des événements.

Plus largement, les données internationales font état de sanctions financières considérables infligées aux grandes banques au cours des dernières années. Ces montants illustrent l'ampleur des sanctions existantes, sans toutefois démontrer leur efficacité pour prévenir les manquements ou améliorer durablement la conformité réglementaire.

Le Conseil fédéral n'explique pas davantage pourquoi les sanctions envisagées seraient plus efficaces que les instruments dont dispose déjà la FINMA. Ce raisonnement vaut *a fortiori* pour les établissements qui ne présentent aucune importance systémique. Le rapport explicatif ne met en évidence aucune défaillance générale de la surveillance du marché financier qui rendrait nécessaire l'introduction de sanctions pécuniaires applicables à tous les établissements.

Les montants envisagés soulèvent, en outre, de sérieuses questions de proportionnalité. Selon nos estimations, les sanctions pourraient atteindre jusqu'à CHF 300 millions pour des établissements bancaires non systémiques. Ces montants dépasseraient de loin le plafond de CHF 5 millions applicable à la responsabilité pénale de l'entreprise, notamment en cas de défaut d'organisation dans la prévention du blanchiment d'argent (art. 102, al. 2, CP).

Il en résulte une incohérence difficilement justifiable : les sanctions administratives pourraient être bien plus lourdes que les sanctions pénales, alors même que le droit pénal constitue en principe l'*ultima ratio* de l'ordre juridique. Le rapport explicatif précise

[6] FINMA, Rapport de la FINMA : enseignements tirés de la crise de Credit Suisse (CS), 19 décembre 2023, p. 54.

certes qu'en cas de cumul, le juge pénal devrait veiller à ce que le montant total des sanctions ne dépasse pas le plafond applicable à la sanction administrative. Toutefois, en l'absence de disposition correspondante dans le Code pénal, cette précision relève du vœu pieu.

L'introduction de sanctions administratives pécuniaires soulève également la question du cumul des sanctions. Selon le droit actuel, les manquements organisationnels en matière de lutte contre le blanchiment d'argent peuvent donner lieu à des procédures parallèles de la FINMA et du Ministère public de la Confédération, ce dernier pouvant prononcer des sanctions pénales à l'encontre des établissements concernés en vertu de l'art. 102 al. 2, CP.

Avec l'introduction des sanctions administratives pécuniaires, une banque pourrait se voir infliger deux sanctions financières pour les mêmes faits, l'une par la FINMA et l'autre dans le cadre de la procédure pénale. Le rapport explicatif considère qu'un tel cumul peut être compatible avec le principe *ne bis in idem* lorsque les procédures portant sur les mêmes faits « s'inscrivent dans un système intégré présentant une connexion matérielle et temporelle suffisamment étroite, de sorte qu'elles constituent une réaction globale cohérente de l'État plutôt qu'une double poursuite indépendante » [7] . Cette explication alambiquée ne dissipe toutefois pas les préoccupations soulevées par la perspective d'une double sanction pécuniaire pour les mêmes faits.

Enfin, ces sanctions sont contre-productives car elles conduisent à privilégier le paiement d'amendes au détriment des mesures nécessaires pour remédier durablement aux défaillances de gouvernance, d'organisation et de gestion des risques. Ce risque est encore accentué par le mécanisme d'accord amiable également prévu par le projet, en faisant de la négociation du montant de la sanction l'enjeu central de la procédure, au détriment de la remédiation effective des manquements.

7. Accord amiable

Le projet prévoit d'inscrire dans la loi la possibilité pour la FINMA de conclure des accords amiables avec les établissements surveillés, portant notamment sur les mesures nécessaires pour remédier à des violations persistantes du droit de la surveillance et sur les frais de procédure.

La conclusion d'un tel accord relèverait exclusivement du pouvoir d'appréciation de la FINMA, sans que les établissements ne disposent d'un quelconque droit à cet égard. Elle ne serait possible qu'après l'ouverture d'une procédure administrative et l'établissement des faits. Les amendes administratives faisant l'objet d'un accord

[7] DFF, Rapport explicatif à en vue de l'ouverture de la procédure de consultation relative à la modification de la loi sur les banques, 12 août 2026, p. 211.

devraient être inférieures à celles qui seraient prononcées par voie de décision ordinaire.

L'accord devrait lui-même être formalisé dans une décision et faire l'objet d'une information publique. Ses modalités seraient précisées par voie d'ordonnance (art. 37c AP-LFINMA).

L'ABPS s'oppose à l'introduction de ce mécanisme, étroitement lié à l'introduction envisagée de sanctions administratives pécuniaires. La combinaison de ces deux instruments incitera la FINMA à ouvrir davantage de procédures, y compris dans des situations où elle privilégierait aujourd'hui d'autres moyens d'intervention, dès lors que la perspective d'un accord amiable faciliterait leur clôture.

Les établissements concernés subiront une pression considérable pour accepter un accord, la perspective d'une amende réduite les incitant à renoncer à contester une éventuelle sanction devant les tribunaux, même lorsqu'ils disposeraient d'arguments sérieux pour ce faire. Le montant de l'amende négociée risque ainsi de prendre le pas sur les objectifs de surveillance et la correction effective des manquements constatés. L'efficacité de la surveillance pourrait ainsi, paradoxalement, s'en trouver affaiblie.

Le mécanisme proposé est d'autant moins nécessaire que la FINMA dispose déjà d'une importante marge d'appréciation dans la conduite de ses procédures. Dans le respect des principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire, elle peut déterminer l'opportunité d'ouvrir une procédure, ses modalités, les mesures à ordonner et les conditions de sa clôture.

Le droit actuel lui permet de convenir avec les établissements des mesures de rétablissement de l'ordre légal appropriées et, dans certaines circonstances, de renoncer au prononcé d'une mesure. La flexibilité actuelle permet notamment à la FINMA de s'entendre avec l'établissement concerné sur les modalités d'une investigation, par exemple en renonçant à désigner son propre chargé d'enquête au profit d'une enquête interne dont elle aurait convenu des modalités de gouvernance et du périmètre avec l'établissement concerné.

Loin d'accroître cette souplesse, le dispositif envisagé, en se concentrant sur la clôture des procédures, risquerait de la restreindre. Cela, alors que le droit actuel permet de rechercher des solutions concertées tout au long de la procédure.

8. Astreinte

Le projet prévoit de permettre à la FINMA d'ordonner le paiement d'une astreinte à tout établissement surveillé qui, malgré une mise en demeure préalable, ne se conforme pas à une décision exécutoire dans le délai imparti. Cette astreinte qui pourrait être prélevée pendant six mois au maximum, pourrait s'élever jusqu'à 5 % du produit d'exploitation journalier moyen des trois derniers exercices de l'établissement visé. Son paiement ne libérerait pas l'établissement de son obligation d'exécuter la décision concernée (art. 32a AP-LFINMA).

Le rapport explicatif n'identifie aucune difficulté générale à laquelle serait confrontée la FINMA dans l'exécution de ses décisions. Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) fait certes état de retards dans l'exécution d'une décision adressée à Credit Suisse en septembre 2018, imposant la mise en place d'une vue consolidée des relations avec l'ensemble de sa clientèle à l'échelle mondiale (*single client view*).

Cette mesure impliquait toutefois un projet informatique et organisationnel d'une complexité et d'une envergure exceptionnelles, couvrant plusieurs divisions, entités juridiques et juridictions, avec d'importants enjeux de protection des données. La FINMA a d'ailleurs elle-même prolongé le délai d'exécution jusqu'à fin 2024 par une décision d'avril 2022[8]. Ce cas particulier, marqué par des difficultés de mise en œuvre considérables, ne saurait justifier l'introduction d'une astreinte financière applicable à l'ensemble des établissements surveillés.

Ce, d'autant moins que la FINMA dispose déjà de moyens étendus pour assurer la mise en œuvre de ses décisions. Une fois qu'elle a fixé un délai d'exécution, elle suit l'avancement des mesures ordonnées et peut examiner les plans et les modalités de leur réalisation. En complément, elle peut également imposer des restrictions d'activité jusqu'à l'exécution des mesures requises, notamment en interdisant certaines opérations ou relations d'affaires. Enfin, elle peut faire vérifier l'exécution de ses décisions par des chargés d'audit qu'elle désigne et mandate aux frais des établissements concernés.

Le rapport explicatif ne mentionne aucun exemple tiré de la pratique montrant que ces compétences seraient insuffisantes. Or, l'astreinte envisagée pourrait atteindre des montants considérables, se chiffrant, dans certains cas en millions de francs et dépassant largement le plafond de CHF 5 millions applicable à la responsabilité pénale de l'entreprise, et ce, en dehors de toute procédure pénale. L'introduction, sans nécessité, d'un instrument aussi lourd, apparaît manifestement disproportionnée.

[8] Commission d'enquête parlementaire (CEP), La gestion des autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse, rapport du 17 décembre 2024, p.158.

9. Obligations de renseigner et d'annoncer

Le projet prévoit d'inscrire expressément dans la loi une obligation personnelle de collaborer aux procédures de la FINMA pour l'ensemble des organes, des détenteurs de participations qualifiées et des collaborateurs des établissements surveillés. Ces personnes seraient ainsi notamment tenues de fournir à la FINMA tous les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Le projet introduit également, pour toutes les personnes tenues de présenter la garantie d'une activité irréprochable, une obligation individuelle de signaler spontanément et sans délai à la FINMA tout événement d'importance significative pour la surveillance. Les renseignements recueillis auprès de ces personnes ne pourraient être utilisés contre elles dans une procédure pénale ultérieure que s'ils ont été obtenus sans menace de sanction pénale (art. 29 et 38a AP-LFINMA).

La proposition d'extension des obligations individuelles de collaboration ne fait pas la distinction entre les procédures visant les établissements surveillés de celles dirigées contre leurs organes ou collaborateurs.

Si la collaboration des établissements est indispensable à l'exercice de la surveillance, il n'en va pas de même lorsqu'une personne physique fait elle-même l'objet d'une procédure susceptible d'aboutir à une interdiction d'exercer ou à une confiscation. L'obliger à contribuer à sa propre mise en cause n'est pas conciliable avec le principe selon lequel nul ne peut être contraint de s'auto-incriminer.

Par ailleurs, en ce qui concerne les procédures dirigées contre un établissement, une obligation personnelle des collaborateurs, distincte de celle de l'établissement, n'apparaît pas nécessaire. En effet, la FINMA peut déjà s'appuyer sur les éléments recueillis directement auprès des établissements concernés, déjà soumis, à teneur du droit actuel, à une obligation de collaboration.

Les banques privées rejettent également l'obligation individuelle d'annonce spontanée et immédiate. Celle-ci contraindrait chaque personne tenue de présenter la garantie d'une activité irréprochable, notamment les membres des organes et, selon le régime de responsabilité envisagé, certains responsables des fonctions de contrôle, à signaler directement à la FINMA tout incident avant même que l'établissement ait pu en apprécier la portée et prendre les premières mesures correctives.

Une telle démultiplication des obligations individuelles nuit à l'efficacité de la surveillance, elle n'est ni dans dans l'intérêt de la FINMA ni dans celui des assujettis. En effet, elle rendrait plus difficile une gestion coordonnée et efficace des incidents, sans qu'on ne puisse en attendre une quelconque amélioration de la surveillance. Cette responsabilité doit donc demeurer au niveau du Conseil d'administration et de la Direction des établissements surveillés.

10. Interdiction d'exercer et confiscation

Le projet prévoit d'étendre les pouvoirs de sanction de la FINMA à trois égards.

Premièrement, une interdiction d'exercer pourrait désormais être prononcé à l'encontre d'une personne occupant une fonction dirigeante non seulement en cas de violation grave du droit de la surveillance mais également en cas de violation grave des directives internes de la banque pertinents pour le droit de la surveillance (art. 33 al. 1 AP-LFINMA).

Deuxièmement, la FINMA pourrait, en cas de récidive prononcer une interdiction d'exercer définitive alors que sa durée est actuellement limitée à cinq ans (art. 33 al. 2 AP-LFINMA).

Enfin la possibilité de confisquer les gains obtenus à la suite de violations graves du droit de la surveillance serait étendue à l'ensemble des collaborateurs des établissements surveillés et non plus uniquement aux personnes exerçant des fonctions dirigeantes (art. 35 AP-LFINMA).

L'ABPS s'oppose à l'extension de l'interdiction d'exercer aux violations graves de prescriptions internes. Une mesure aussi restrictive de la liberté économique doit reposer sur des bases légales suffisamment claires et prévisibles. Or, le projet ne définit ni les prescriptions internes concernées ni les critères permettant d'apprécier leur pertinence au regard du droit de la surveillance. Cette extension contredit également la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral[9], d'après laquelle les directives internes ne constituent pas, en tant que telles, des dispositions du droit de la surveillance.

De même, les banques privées rejettent la possibilité de prononcer une interdiction d'exercer à vie. Le rapport explicatif ne démontre nullement en quoi la durée maximale actuelle de cinq ans serait insuffisante, ni ce qui justifierait une sanction aussi lourde.

La FINMA dispose d'ores et déjà de la compétence de prononcer des interdictions de pratiquer à l'encontre des négociants d'instruments financiers et des conseillers à la clientèle (art. 35a LFINMA), compte tenu des obligations particulières auxquelles ceux-ci sont soumis. La confiscation des gains n'a toutefois jamais été envisagée à leur égard.

À plus forte raison, rien ne justifie d'étendre cette mesure à l'ensemble du personnel des établissements surveillés, ouvrant ainsi la voie à une multiplication des procédures d'*enforcement* visant des collaborateurs sans fonction dirigeante. Une telle extension serait, de surcroît, incohérente avec le régime de l'interdiction d'exercer prévu à l'art. 33 LFINMA, qui demeure, à juste titre limité, aux personnes occupant des fonctions

[9] Arrêt du Tribunal administratif fédéral B-5862/2024 du 16 juin 2026, consid. 4.4 ;

dirigeantes. Il ne se justifie ainsi pas d'étendre le pouvoir de confiscation aux centaines de milliers de collaborateurs que comptent les établissements surveillés.

11. Accélération des procédures

Le projet prévoit de supprimer l'effet suspensif automatique des recours formés contre certaines décisions de la FINMA, notamment celles imposant un renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités ou une intervention précoce. Cette suppression concernerait également les recours des banques d'importance systémique contre les mesures relatives à leurs plans de stabilisation et de liquidation. Le Tribunal administratif fédéral conserverait la possibilité de restituer l'effet suspensif sur demande, mais il devrait tenir compte des enjeux liés à la stabilité bancaire et à l'intérêt public (art. 52f P-LB).

Le droit en vigueur permet déjà à la FINMA de retirer l'effet suspensif d'un éventuel recours lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie. En cas de contestation, le Tribunal administratif fédéral peut examiner, sur la base d'une pesée des intérêts en présence, si l'exécution immédiate de la décision se justifie ou si l'effet suspensif doit être restitué. Ce mécanisme éprouvé permet de concilier efficacement les impératifs de la surveillance avec la protection des établissements concernés. Il ne se justifie pas de renverser le régime actuel en faisant de la suppression de l'effet suspensif la règle plutôt que l'exception.

Le cas de PostFinance, cité par la Commission d'enquête parlementaire (CEP) comme illustration des obstacles procéduraux rencontrés par la FINMA[10], ne permet pas davantage de justifier cette réforme. Dans cette affaire, la FINMA avait imposé à PostFinance des exigences supplémentaires de fonds propres afin de couvrir des risques accrus liés aux fluctuations des taux d'intérêt. Dans une première décision datant de 2016, la FINMA avait renoncé à retirer l'effet suspensif. Saisi d'un recours contre une seconde décision de la FINMA qui avait cette fois décidé de retirer l'effet suspensif, le Tribunal administratif fédéral a rétabli cet effet, tout en imposant à PostFinance de maintenir les réserves volontairement constituées pour couvrir ces risques. Autrement dit, PostFinance pouvait contester les exigences supplémentaires de la FINMA sans devoir les appliquer immédiatement, tout en maintenant une couverture adéquate des risques concernés. Cette affaire illustre ainsi la souplesse du droit actuel, qui permet de préserver les intérêts de surveillance tout en garantissant un contrôle juridictionnel effectif aux établissements concernés.

Au vu de ce qui précède, les banques privées s'opposent à toute réforme d'un système ayant fait ses preuves.

[10] Commission d'enquête parlementaire (CEP), La gestion des autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse, rapport du 17 décembre 2024, p. 528.

12. Activités d'audit

Le projet prévoit d'élargir les compétences de la FINMA en matière de contrôles directs auprès des banques, des groupes bancaires et des conglomérats financiers, en supprimant les conditions auxquelles la réalisation de tels contrôles est actuellement subordonnée.

Il introduit parallèlement de nouvelles exigences applicables aux sociétés d'audit de l'ensemble des établissements soumis à la surveillance de la FINMA, afin notamment de prévenir les conflits d'intérêts susceptibles de découler de leurs relations commerciales avec les établissements audités. À cet effet, les sociétés d'audit ne pourraient notamment plus fournir de prestations sans lien avec leur activité d'audit. Le choix ou le changement de société d'audit serait désormais soumis à l'approbation préalable de la FINMA, sur la base de plusieurs critères tenant notamment à leur indépendance, à leurs ressources, à la qualité de leurs prestations et à la concentration de leurs mandats. Enfin, la durée des mandats d'audit serait en principe limitée à 14 ans (art. 23 P-LB et art. 24 et 28a P-LFINMA).

Nous relevons que le rapport explicatif n'établit ni dans quelle mesure les conflits d'intérêts invoqués auraient effectivement compromis la qualité des audits, ni en quoi les mesures proposées permettraient d'y remédier. Il ne démontre pas davantage que les défaillances constatées chez Credit Suisse auraient pu être détectées plus tôt ou corrigées plus efficacement grâce à de telles mesures.

Il n'y a ainsi pas lieu de soumettre le choix ou le changement de société d'audit à l'approbation préalable de la FINMA. Cette procédure engendrerait une charge administrative supplémentaire sans qu'un quelconque bénéfice pour la surveillance ne soit démontré.

Par ailleurs, les critères d'approbation envisagés reviendraient à réintroduire une double surveillance des sociétés d'audit, soit à la fois par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) et la FINMA. Ce, alors même que la révision de la loi sur la surveillance de la révision (LSR) de 2014 visait précisément à supprimer ce chevauchement de compétences. Les établissements assujettis doivent pouvoir choisir librement leur société d'audit parmi celles agréées par l'ASR conformément à l'art. 9a LSR, sans exigences supplémentaires imposées par la FINMA.

Les banques privées s'opposent également à l'extension générale des compétences de la FINMA en matière de contrôles directs. Les restrictions légales actuelles n'ont nullement empêché une intensification considérable de ces contrôles, comme en témoignent les chiffres publiés dans le dernier rapport annuel de la FINMA[11]. Faciliter encore ces contrôles ne répond donc à aucun besoin démontré et risque d'accentuer encore les charges pesant sur les établissements surveillés. Une telle évolution est d'autant moins justifiée que le projet ne prévoit aucune mesure concrète permettant de réduire en parallèle les coûts d'audit.

[11] Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), Rapport annuel 2025, p. 48.

C) Conclusion

À la lumière des réserves fondamentales exposées ci-dessus, il convient de renoncer à poursuivre la révision de la loi sur les banques dans sa conception actuelle.

Toute nouvelle mesure devrait répondre aux quatre critères suivants :

1) Elles devraient viser des risques effectivement établis.
2) Leur efficacité devrait à tout le moins être plausible.
3) Elles ne devraient pas imposer de charges excessives aux banques concernées et aux autorités.
4) Leur impact négatif devrait être identifié et limité.

L'objectif de la révision est de réduire les risques liés à la problématique *too big to fail*. Le projet devrait donc s'en tenir à cet objectif, sans chercher à étendre la réforme à l'ensemble du secteur bancaire. Une telle limitation permettrait également de simplifier les discussions et de favoriser un traitement rapide du projet par le Parlement.

* * *

Compte tenu de ce qui précède, l'ABPS vous prie de renoncer à l'ensemble des mesures qui ne sont pas uniquement applicables aux banques d'importance systémique.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE
BANQUES PRIVEES SUISSES

Jan Bumann
Directeur

Anne-Lise Chavaillaz
Sous-directrice