Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 23 (1965)

Heft: 4

Artikel: La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne et son application

Autor: Golay, Jean

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-135924

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne et son application [1]

Jean Golay
professeur à l'Université de Lausanne
membre de la Commission fédérale des banques

Introduction

La loi suisse sur les banques est l'aboutissement d'une longue gestation qui a vraisemblablement été accélérée par les graves événements économiques et financiers des années 1930.

Il est opportun de rappeler que la banque suisse a traversé, au cours du XXe siècle, plusieurs périodes particulièrement troublées, comme celle de 1910 à 1914. On parlait alors d'une catastrophe bancaire qui avait ébranlé une cinquantaine de banques dans leur fondement et provoqué des pertes très sensibles pour l'époque. Selon les résultats d'une enquête, on avait enregistré 17 faillites de banques, 21 liquidations, 5 reconstitutions financières et 2 fusions, dont les sacrifices s'élevaient en tout à plus de 53 millions pour les bailleurs de fonds et 59 millions environ pour les créanciers.

Etant donné que le total des bilans de toutes les banques accusait alors un montant de 9 milliards à peu près, rapportés à l'importance des banques à fin 1964, ces sacrifices représenteraient une perte de 1 milliard et 100 millions de francs.

A ce propos, le rapport de la Banque cantonale de Berne pour l'année 1910 émettait les considérations suivantes sur quelques débâcles de banques dans le canton de Berne, considérations qui ont gardé toute leur actualité: « On voit dans les petites banques, et surtout dans les caisses rurales, le gérant, ou plutôt comme il se plaît maintenant à se faire dénommer, le directeur, rester à peu près maître absolu dans son domaine. Il a bien à ses côtés un conseil d'administration, généralement composé d'hommes absolument honorables, bien considérés et capables, mais ceux-ci ne voient guère de la marche des affaires que ce que le directeur trouve bon de leur communiquer, et si ce dernier est beau parleur et doué d'une bonne dose d'assurance, il éblouira ses auditeurs avec de belles phrases ronflantes, invoquant des raisons techniques en apparence fondées, si bien qu'aucun des assistants n'oserait se permettre d'interpeller un homme aussi compétent, même lorsqu'un détail lui semble un peu louche. Si alors, ce qui n'est pas rare, le directeur est aiguillonné par l'ambition, il rêve de transformer la modeste « caisse » en une banque locale, ensuite en une banque commerciale et, bientôt, le malheur est proche.

[1] Conférence prononcée le 15 septembre 1965 lors de l'Assemblée d'automne de la Chambre vaudoise du Commerce.

Entraîné par le développement, on pénètre dans des cercles d'affaires que l'on ne connaît pas et qu'on ne peut ni contourner, ni rompre. Il se produit des déficits toujours grossissants, que l'on dissimule soigneusement jusqu'au jour où, à la stupéfaction générale, un krach quelconque les étale en pleine lumière. »

Elargissons le terme de caisse rurale, et substituons-lui le terme de caisse de crédit ou de banque d'épargne et de crédit avec une dénomination géographique. Dès lors, ces considérations remontant au début de 1911 s'appliquent, mot pour mot, aux temps présents avec cette différence insigne qu'aujourd'hui nous avons la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934, entrée en vigueur l'année suivante, soit en 1935, alors qu'en 1910 il n'y avait rien sur le plan fédéral et qu'il était simplement question de légiférer en la matière. C'est pourquoi, à la suite de la crise de 1910 à 1914, le Conseil fédéral chargea le professeur Landmann, de Bâle, d'examiner la question de la réglementation bancaire; ce dernier déposa un projet de loi en 1916, suivi d'un commentaire très détaillé dont la lecture est encore actuellement fort enrichissante.

Les problèmes qui se posèrent aux pouvoirs publics par suite de la Première Guerre mondiale devaient malheureusement retarder l'examen attentif du projet et du rapport Landmann. En outre, la plupart des banques avaient, après la crise de 1910 à 1914, organisé professionnellement la branche. En conséquence, la mise en vigueur d'une loi fédérale sur les banques paraissait moins urgente.

Cependant les événements des années trente, au niveau de l'économie américaine d'abord, puis européenne et mondiale, entraînèrent plusieurs défaillances bancaires en 1933. Il est probable que ces défaillances accélérèrent l'élaboration de la loi.

On se souvient encore de la crise de la bourse de New York en 1929, qui fut une des conséquences de la politique de crédit trop facile de l'après-guerre. Des avances considérables avaient été faites à l'Allemagne et à l'Autriche, avances à court terme qui devaient permettre à leurs économies respectives de travailler et de surmonter leurs crises monétaires des années 1920. Toutefois, l'erreur commise par le Traité de paix, qui avait imposé à l'Allemagne le paiement d'énormes indemnités de guerre, sans lui donner la possibilité de se libérer en marchandises, seule méthode saine et logique, devait se retourner contre ceux-là mêmes qui lui accordaient des crédits.

Les banques suisses pour leur part, à des degrés divers, avaient aussi placé des capitaux en Europe centrale où les taux d'intérêt étaient beaucoup plus élevés qu'en Suisse. Plusieurs d'entre elles se trouvèrent alors prisonnières de ces opérations lorsqu'elles durent consentir, de même que de nombreux établissements bancaires d'autres pays, une prorogation des engagements à vue et à court terme en faveur des banques allemandes. En conséquence, celles qui s'étaient trop imprudemment engagées à l'étranger ne purent surmonter les difficultés qui en résultèrent. Aussi, dès son entrée en vigueur en 1935, la loi fédérale sur les banques se révéla-t-elle indispensable et facilita-t-elle le sauvetage de plusieurs instituts financiers dont la situation était critique, voire sans autre issue que la liquidation ou

la reprise par un autre établissement, non sans perte pour les actionnaires et même pour certaines catégories de créanciers. Telles sont rapidement esquissées les diverses phases qui ont conduit à la loi actuelle.

Objectifs de la loi

La loi fédérale sur les banques comprend 51 articles, les dispositions finales et transitoires, et le règlement d'exécution qui, lui, compte 60 articles. Elle est actuellement complétée par diverses ordonnances et directives de la Commission des banques, concernant les banques étrangères qui exercent une activité en Suisse, l'inclusion des réserves dans les fonds propres, l'assujettissement des sociétés financières, les contrats de nantissement.

Plutôt que d'en analyser tout le contenu, il est plus opportun de ne relever que ses chapitres les plus importants et de montrer en quoi elle est souvent inconnue, non seulement du grand public, mais aussi de nombreux administrateurs de banque qui en connaissent l'existence, mais pas le contenu. Enfin, au niveau des cadres de certaines banques, elle est souvent fort mal assimilée et loin d'être un instrument de travail auquel on se réfère à toute occasion.

Sans respecter l'ordre retenu par le législateur, et après avoir rappelé les objectifs de la loi, nous porterons l'accent sur l'organisation de la Commission des banques qui est bien la partie la plus inconnue de la loi.

Dans son message du 2 février 1934, le Conseil fédéral relevait que l'activité bancaire était devenue « une sorte de fonction publique du fait de l'accumulation d'une puissance économique considérable entre les mains d'un petit nombre de personnes qui n'en sont point propriétaires, mais seulement dépositaires et dont le rôle est de placer les capitaux qu'elles ont mission d'administrer.

» Quoique les expériences étrangères eussent prouvé que des mesures de surveillance de la part de l'Etat n'empêchaient pas certains établissements soumis à un contrôle d'être l'objet de défaillances les conduisant à la faillite, et en dépit des effets parfois insuffisants du contrôle, celui-ci ne saurait être rejeté, au contraire. »

La loi de 1934 voulait étendre à toutes les banques l'obligation et le bénéfice du contrôle indépendant que s'étaient déjà volontairement imposé la plupart d'entre elles. « Les mesures envisagées, disait le message, doivent assurer une gestion prudente et empêcher le renouvellement des fautes commises. » Or, l'expérience prouve — quel que soit le contrôle, public ou privé — que la sécurité des banques dépend avant tout de l'habileté, de la prudence, de l'honnêteté de la direction: il faut aussi ajouter de l'intelligence de la direction, de sa connaissance non seulement de la technique bancaire, mais aussi des perspectives des entreprises qui deviennent ses clients, des possibilités de développement de tel ou tel secteur économique.

Le contrôle prévu par la loi a trois objectifs:

1. Accroître la sécurité des déposants.
2. Assurer à l'économie nationale les crédits qui lui sont nécessaires à des taux aussi avantageux que possible.
3. Collaborer plus étroitement que par le passé avec la Banque nationale suisse.

On sait que, dans tous les pays, les pouvoirs publics s'efforcent de sauvegarder les épargnants. Toutefois, il y a encore deux autres partenaires qui ne doivent pas être négligés: ce sont les débiteurs de la banque et ses actionnaires. Les risques que sont appelés à courir, le cas échéant, les débiteurs d'une banque mal dirigée peuvent être parfois plus importants encore que ceux des déposants. Lorsqu'il s'adresse à la banque pour obtenir un crédit, le commerçant ou l'industriel dresse son plan financier en fonction de l'aide que la banque lui apportera. Ce plan peut s'étendre sur une année ou plus. Si la banque est défaillante, la situation financière du commerçant peut se trouver gravement compromise et dans le cas extrême conduire à un concordat, voire une faillite.

Quant à l'actionnaire, non administrateur, il est superflu d'en parler, tant sa cause est connue et mérite aussi une protection légale.

C'est en considérant les intérêts de ces trois catégories de personnes que non seulement la direction de la banque, mais également, et nous disons surtout, son Conseil d'administration engagent leur responsabilité lorsqu'ils décident de l'emploi des fonds qui leur sont confiés.

Le contrôle

Un principe a été retenu par les pouvoirs publics auxquels se posait la question de savoir si le contrôle institué aurait un caractère officiel ou pas. C'est le contrôle fait par des fiduciaires privées qui l'a emporté et cela est bien ainsi. Même considéré à la lumière des plus récentes expériences, le contrôle effectué par des institutions fiduciaires créées par les banques ou des établissements privés indépendants a fait ses preuves. Le contrôle officiel affaiblirait le sentiment de responsabilité des administrateurs, affirme le message du Conseil fédéral de 1934. Cela est vrai et un tel contrôle pourrait aussi nuire au secret bancaire.

Voyons la place de la Commission des banques dans l'ensemble des dispositions de la loi. La Commission des banques est un organe de surveillance, qui ne fonctionne pas automatiquement comme c'est le cas des vérificateurs des comptes, — nommés par l'Assemblée générale des actionnaires ou des sociétaires, vérificateurs qui ne sont hélas pas toujours compétents — et des fiduciaires habilitées par le Conseil fédéral, qui, elles, jouent le véritable rôle de contrôleurs. Ce n'est qu'avec ces dernières que la Commission des banques entretient régulièrement d'étroites relations. A juste titre, le Conseil fédéral n'a pas voulu que la Commission des banques ait en principe et à priori des rapports directs avec les instituts financiers. Entre les banques et la Commission, on a voulu dresser un écran, ce sont les fiduciaires. Ainsi non seulement les pouvoirs publics ont eu la sagesse de ne pas être juge et partie dans la fonction du contrôle, mais ils n'ont pas voulu que la Commission

procède au travail des fiduciaires. C'est en quoi le régime actuel est très libéral et sauvegarde le principe de l'économie privée. Cet écran offre plusieurs avantages.

Tout d'abord, il permet de limiter à son strict minimum le travail de la Commission et par voie de conséquence de ne pas donner à celle-ci la lourdeur d'un organisme administratif, dont l'ampleur serait considérable s'il était appelé à reviser toutes les banques. Grâce au principe appliqué, le nombre de ses membres a pu être limité à cinq; à cela s'ajoute un secrétariat qui compte un chef, un juriste et deux secrétaires dactylographes.

Ensuite, cet écran donne à la Commission une incontestable autorité morale, puisqu'elle n'intervient que dans des cas exceptionnels.

Enfin, il permet aux membres de la Commission de se prononcer avec beaucoup plus d'indépendance d'esprit que s'ils avaient eu des contacts personnels soit avec la direction, soit même avec des administrateurs, au cours de l'examen et de l'analyse des comptes de telle ou telle banque.

En pratique, la Commission des banques reçoit les rapports de revision lorsqu'elle les exige pour des raisons impérieuses ou lorsque la fiduciaire, au sens de l'article 21 de la loi, constate des infractions répétées aux prescriptions légales, découvre des faits compromettant la sécurité des créanciers ou encore, lorsqu'il s'agit de personnes morales, que des pertes réduisent le capital social de moitié. Ainsi, une assez large liberté est laissée aux fiduciaires, liberté liée à une indiscutable responsabilité. Doit-elle envoyer son rapport d'expertise à la Commission, les faits critiquables qu'elle a découverts sont-ils de nature à influencer l'avenir de la banque et méritent-ils d'être portés à la connaissance de la Commission des banques ? Si la fiduciaire prend l'initiative d'en informer la Commission des banques, elle doit aviser de sa démarche la Direction et le Conseil d'administration de la banque rénitente ou peu orthodoxe dans ses opérations. Or cette initiative qui relève de la fiduciaire peut détériorer ses rapports avec la banque, qui a le droit de changer d'organe de revision, il est vrai à la condition d'avancer des arguments valables et objectifs.

En ce qui concerne les banques nouvellement créées, les rapports de revision sont remis à la Commission des banques à la demande de celle-ci et par les fiduciaires. C'est devenu une tradition et pratiquement aucune nouvelle banque n'est dispensée de cette obligation. En général, la Commission des banques exige lesdits rapports pendant plusieurs années, jusqu'à ce qu'elle considère le développement de la banque comme normalisé. Mais elle reste autorisée à exiger les rapports à n'importe quel moment, même après une interruption de plusieurs années.

L'article 23 de la loi énumère les attributions de la Commission. La première de celles-ci concerne les entreprises qui sont soumises à la loi. Le texte de la loi précise que, dans le doute, la Commission fédérale des banques décide si un établissement est soumis à la loi. En fait, si les statuts d'un établissement en formation répondent aux exigences de la loi, la Commission des banques n'a pas le pouvoir de lui refuser la qualité de banque. Il faudrait des circonstances tout à fait excep-

tionnelles pour qu'une telle demande essuie un refus. A titre d'exemple, on peut citer le cas suivant: une requête avait été présentée par un groupe financier dont les fondateurs n'avaient pas de compétences particulières de banquiers et proposaient comme directeur du futur établissement un juriste, ayant dépassé la quarantaine, qui déclarait au fisc un revenu de 12.000 francs par an et une fortune de 19.000 francs. On peut supposer que ce futur directeur était ou bien incompétent dans sa matière pour ne gagner que 1000 francs par mois, après vingt ans de pratique, ou alors qu'il était malhonnête puisqu'il ne déclarait ni son revenu effectif, ni sa fortune exacte, constatation qui ne cadre guère avec les qualités requises pour faire un vrai et honnête directeur de banque.

Il suffit d'autre part d'un capital de 50.000 francs pour créer une banque, de sorte que l'on peut conclure qu'il y a fort peu de professions aussi mal protégées que celle de banquier. Les coiffeurs le sont mieux.

Qu'est-ce qu'une banque ?

La loi ne dit cependant pas si la Commission des banques est habilitée à supprimer l'assujettissement à la loi; pourtant il arrive que certains établissements qui ont été soumis à la loi, sur la base de leurs statuts, ne se sont pas tenus à ces derniers et que leurs dirigeants se sont écartés des opérations conformes à l'activité d'une banque. Nous touchons ici à une question délicate et toujours actuelle: Qu'est-ce qu'une banque? La loi ne la définit pas. C'est ici la place de rappeler qu'au moment de la préparation et de la rédaction de la loi, le législateur s'est heurté à des difficultés extrêmes pour préciser la notion de banque. Finalement, il y renonça. Il a fallu que la Commission des banques ait à signifier à une banque qui portait cette dénomination qu'elle n'était plus une banque dans son sens strict et que, dès lors, elle ne pouvait plus être assujettie à la loi sur les banques, ni porter le nom de banque, pour que le Tribunal fédéral dans ses considérants donne une définition de la banque. En effet, l'établissement en question recourut contre la décision de la Commission des banques auprès de notre plus haute instance judiciaire qui donna raison à la Commission. Ce jugement du 24 mars 1961 fait date; il a été publié dans le recueil des arrêtés du Tribunal fédéral en mai 1962. Il est intéressant parce qu'il a servi de jurisprudence dans le cas d'un autre recours de même nature, qui a également été rejeté par le Tribunal fédéral.

Examinons ce jugement de plus près. Les faits sont les suivants: une banque fut créée en 1950, sous la forme d'une société anonyme. Ses statuts disposaient que ses opérations porteraient sur des affaires immobilières et hypothécaires en Suisse, et que la banque se consacrerait à la gérance et à l'administration de capitaux sous toutes leurs formes. Il se révéla par la suite — sur la base des rapports de revision — que cette banque était en réalité une institution créée par une entreprise de construction X, exploitée sous la forme d'une société en nom collectif, que cette banque était dominée par X qui, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, exerçait sur elle une influence prépondérante au profit de la société en nom collectif. Plus

du 80 % de l'actif du bilan de la banque représentait des avances faites à l'entreprise de construction X, des immeubles ainsi que des terrains vendus par l'entreprise X à la banque. D'autre part, la banque faisait appel aux fonds du public en ouvrant des carnets d'épargne, en émettant des bons de caisse et des obligations dont la contrepartie était nécessaire au financement de X. Ce n'était plus une banque, mais une société financière. Or, le critère qui permet de distinguer la banque d'une société financière est le suivant: la banque accepte sous leurs formes les plus diverses les fonds qui sont déposés auprès d'elle, puis elle les prête à son tour à un grand nombre de clients. Elle est guidée dans sa politique de placements par le principe de la sécurité des fonds qu'elle avance à sa clientèle; elle évite des placements à trop long terme; elle s'efforce d'étaler le plus possible les crédits qu'elle accorde sur un très grand nombre de débiteurs afin de répartir ses risques.

Quant aux sociétés financières, selon les directives les plus récentes de la Commission des banques, datées du 5 août 1965, elles s'occupent principalement de financer pour leur propre compte certaines entreprises, sous la forme de participations ou de crédits. Parmi elles, sont assujetties à la loi les sociétés financières à caractère bancaire qui font appel au public pour obtenir des dépôts de fonds, à défaut de quoi elles ne sont soumises qu'aux articles 7 et 8 de la loi, relatifs aux relations des banques avec la Banque nationale suisse.

En bref, la banque doit considérer tout d'abord le risque que lui fait courir son débiteur et cela dans l'optique des engagements qu'elle a pris envers ses créanciers dont la durée des dépôts est très variable. Le caractère d'une vraie banque trouve son expression à la fois au passif et à l'actif de son bilan: grand nombre de créanciers avec des échéances très variées et grand nombre de clients débiteurs avec des échéances tout aussi variées, tandis que le bilan de la société financière fait apparaître au passif d'importants emprunts à long terme et à l'actif de fortes participations et des prêts très élevés.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, une évolution très intéressante s'est dessinée quant à l'attitude d'assez nombreuses sociétés financières face à la loi sur les banques.

Dans les années 1935-36, l'assujettissement était considéré non seulement comme une obligation, mais aussi comme une servitude. Toutefois, seul l'assujettissement autorise un établissement financier à porter le nom de banque, dénomination qui est liée à la notion de confiance. En effet, pour le grand public, le mot banque est synonyme de solidité, de sécurité, de sérieux, de probité et, avec raison dans le 95 % des cas au moins.

Aussi assez rapidement l'assujettissement est-il devenu un droit et même pour certains établissements un privilège: celui d'émettre des obligations de caisse, d'ouvrir des carnets d'épargne, quitte à utiliser ces fonds d'une manière peu orthodoxe. Il était donc indispensable que la cessation de l'assujettissement soit reconnu par le Tribunal fédéral afin de mettre en garde celles des banques — très peu nombreuses — qui seraient tentées d'abuser de leur situation privilégiée en faisant appel à un public trop confiant.

Fonds propres et liquidité

L'article 23, sous la rubrique «attributions de la Commission», lit. d. touche à la question des fonds propres et de la liquidité. Il précise que la Commission des banques peut autoriser les dérogations prévues à l'article 4, relatives à la proportion appropriée entre le montant des fonds propres et celui de l'ensemble des engagements.

Cette proportion légale n'est plus la même aujourd'hui qu'en 1935; elle a été assouplie en 1961. Dans leur commentaire de 1935, MM. Rossy et Reinmann considèrent que les fonds propres devaient représenter un matelas suffisant permettant aux banques de supporter quelques chocs sans que les déposants subissent de pertes. C'est la simple logique. Alors comment justifier la réduction légale de ce rapport en 1961 ? Tenant compte de l'importance du facteur liquidité, on a introduit dans le règlement d'exécution un assouplissement, dans le sens d'une réduction du rapport des fonds propres aux engagements de la banque en tant que ceux-ci sont couverts par des disponibilités, soit l'encaisse, l'avoir au compte de virements auprès de la Banque nationale suisse et l'avoir au compte de chèques postaux. L'expérience a démontré en effet que si les fonds propres sont indispensables, ils ne représentent qu'un aspect de la sécurité offerte aux déposants, le volume des liquidités représentant la deuxième forme de sécurité. Ainsi les liquidités l'emportent sur les fonds propres. Par voie de conséquence, ce sont les exigences des disponibilités qui se sont accrues à partir de 1961, leur rapport étant plus élevé qu'il ne l'était en 1935. Mais il serait erroné de penser que les fonds propres ont perdu de leur importance; au contraire, la solidité de la banque trouve son expression dans l'intégralité des fonds propres et leur volume.

La proportion fixée par le règlement d'exécution est un minimum et la presque totalité des bilans des banques accuse un taux plus élevé. Toutefois, là aussi, on ne saurait être trop intransigeant dans certains cas d'espèce. Au cours de ces dernières années, plusieurs banques ont vu le total de leurs bilans augmenter à un rythme tout à fait anormal, à la suite d'importants dépôts, souvent à court terme, faits par des étrangers ou des entreprises suisses bénéficiant de rentrées de fonds exceptionnelles; en revanche leurs fonds propres, restés inchangés, devenaient proportionnellement insuffisants. Comme souvent ces fonds déposés à court terme risquaient d'être retirés aussi rapidement qu'ils avaient été versés, la banque devait laisser s'écouler un temps d'observation suffisant pour juger du caractère momentané ou durable de ces capitaux avant de convoquer une assemblée extraordinaire pour décider une augmentation à tout prix du capital social. C'est précisément pour éviter aux banques une augmentation de ce dernier que la Commission des banques a assoupli le règlement d'exécution par son ordonnance du 30 août 1961 concernant l'inclusion de réserves dans les fonds propres. L'article 2 de cette ordonnance dispose que les réserves latentes constituées conformément à l'article 663 du Code des obligations — à l'exclusion de différences d'évaluation — peuvent être considérées comme fonds propres jusqu'à concurrence de 15 % des fonds propres exigés.

A ce propos, un exemple relativement récent montre qu'une banque très sérieuse, de vieille souche paysanne, ayant à sa tête une direction indiscutée, et un conseil d'administration formé de personnalités absolument honorables, peut ignorer certaines dispositions de la loi sur les banques, du Code des obligations et de la technique en matière de l'établissement des bilans. Voici les faits.

La direction, d'entente avec son conseil d'administration, avait constitué une réserve importante, alimentée par une partie des bénéfices de la banque, mais hors bilan. C'était une sorte de fondation, gérée par un comité réduit, déclarée à l'impôt, qui ne figurait toutefois pas dans les comptes de l'établissement. Lorsque les fonds propres de la banque, tels qu'ils apparaissaient au bilan, devinrent insuffisants par suite du développement rapide des affaires, il fallut tout d'abord réintégrer la réserve cachée dans le bilan avant de pouvoir l'inclure dans les fonds propres, aux termes de l'article 2 de l'ordonnance.

Quant aux rapports de liquidité, qui peuvent être l'objet de dérogations avec l'assentiment de la Commission des banques, ils sont trop fréquemment transgressés par la banque, sans aucune autorisation. La fiduciaire ne peut le constater souvent que des mois, voire plus d'une année après. A moins de circonstances spéciales, il serait pourtant essentiel que le rapport soit respecté durant toute l'année et pas seulement le 31 décembre, au moment de l'établissement du bilan destiné à la publication.

Rapport de revision

La Commission des banques doit aussi s'assurer que chaque établissement soit contrôlé une fois l'an, ce contrôle pouvant être effectué par des fiduciaires tout à fait indépendantes de la banque, ou encore par les syndicats de revision. Il existe actuellement quatre syndicats de revision reconnus. A côté de ces syndicats, on compte treize sociétés de revision qui rencontrent les mêmes difficultés dans le recrutement d'un personnel qualifié que toutes les autres entreprises, de sorte que souvent elles ont du retard dans la revision. Bien sûr, une revision n'est jamais inutile, même si elle ne peut que constater des abus commis par la banque. Toutefois, il est souvent trop tard pour intervenir efficacement lorsque la revision est achevée. Le mal est fait. Il s'agit alors de l'empêcher de s'aggraver.

Le rapport de revision doit mentionner les irrégularités commises par la banque ou les infractions aux prescriptions légales. Lorsqu'il est transmis à la Commission des banques, chacun des membres de celle-ci en prend alors connaissance et l'étudie avant qu'il soit l'objet d'une discussion générale, en séance plénière au cours de laquelle sont arrêtées les critiques à présenter, les propositions à faire, voire les recommandations expresses qui seront adressées d'une part au conseil d'administration de la banque et d'autre part, s'il y a lieu, à la fiduciaire.

Le rapport de revision doit être remis au président du Conseil d'administration dans la société anonyme; pour les sociétés coopératives, au président responsable de la direction supérieure, de la surveillance et du contrôle.

La loi exige également que les banques constituées sous forme de personnes morales fassent circuler le rapport de revision parmi les membres de l'organe responsable de la direction supérieure ou le mettent à leur disposition pour consultation. Chaque membre est tenu d'attester par sa signature qu'il en a pris connaissance. Finalement ce rapport de revision doit être discuté au cours d'une séance dudit organe et un procès-verbal de la séance doit être tenu.

Ce qui précède met en lumière:

1. La tâche très délicate et souvent ingrate de la fiduciaire.
2. La responsabilité des administrateurs.

L'article 39 de la loi demande aux reviseurs de se prononcer sur la valeur des gages qui couvrent les crédits et les participations. Tant que les gages sont en Suisse, il est relativement aisé de les apprécier, mais lorsqu'ils se trouvent à l'étranger, comment procéder? C'est quasiment impossible, à moins de se rendre sur place, et encore. Comment apprécier les actions de la Société X si l'on ignore son bilan, son compte d'exploitation, ses résultats antérieurs, ses perspectives, les sociétés qui en sont les débitrices? Comment évaluer un immeuble si l'on ne connaît pas les conditions du marché immobilier, comment estimer un terrain en l'absence de comparaisons valables, quel rôle la spéculation joue-t-elle dans la fixation des prix, quelles sont les possibilités de réalisation à court terme ou à moyen terme? Autant de questions, autant d'inconnues. C'est pourquoi une banque qui ne s'est pas spécialisée dans ce genre d'opérations et qui n'est pas organisée dans ce but n'a pas le droit de les pratiquer et un directeur qui joue ce jeu dangereux risque bien de se muer en apprenti sorcier.

Rôle des administrateurs

Commentant la reprise des actifs et des passifs de la Banque suisse d'épargne et de crédit, un bulletin mensuel romand publié par une association économique a déclaré que la seconde cause des difficultés de cet établissement « réside dans le fait que le contrôle prévu par la loi n'a pas fonctionné ». Et d'ajouter quelques lignes plus loin: « La seule question qui se pose est celle du choix des contrôleurs. L'usage voulait que le président fût un ancien conseiller fédéral ». Il n'y a pas de doute, l'auteur considère que c'est au niveau de la Commission des banques que le contrôle n'a pas fonctionné.

La question mérite d'être examinée: où le contrôle a-t-il failli? Au niveau du conseil d'administration, à celui des vérificateurs des comptes, ou encore à l'échelon de la Commission des banques? A notre sens, il n'y a pas de doute, c'est au niveau du conseil d'administration. C'est intentionnellement que la loi est très exigeante envers les administrateurs des banques, plus que dans n'importe quel autre secteur économique. Si le directeur de la banque doit rendre compte de sa gestion devant son conseil, le conseil d'administration, lui, est responsable envers les créanciers et envers les actionnaires, dans tous les cas en est-il ainsi pour les membres du bureau ou du Comité du conseil. C'est à eux de juger de la portée des opérations

faites par la direction et, le cas échéant, c'est à eux d'intervenir. En conséquence, le choix des administrateurs d'une banque est extrêmement important. Un médecin n'est pas nécessairement à sa place à la tête du Conseil d'administration d'une banque. Le cas s'est déjà rencontré à plus d'une reprise. Il est vraiment regrettable que les critères retenus pour nommer un administrateur tiennent souvent peu compte des besoins de la banque et des réelles qualités du candidat.

Quoi qu'il en soit, le Comité du Conseil d'administration est seul à avoir la possibilité de suivre les opérations, sinon jour après jour, du moins semaine après semaine; il n'en est pas de même pour le reviseur et encore moins pour la Commission des banques. On ne peut non plus imaginer un précontrôle; ce ne serait qu'une vue de l'esprit. En bref, étant donné la loi et l'insuffisance de connaissances bancaires de certains administrateurs, la seule solution saine et valable consiste à accorder une attention toute particulière au choix de la direction. C'est l'unique précontrôle imaginable. Parallèlement, l'autorité supérieure mettra au point un règlement interne fixant les opérations qui relèvent directement des compétences de la direction sans avis préalable du Conseil d'administration et celles qui doivent être soumises au Comité du Conseil d'administration. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la loi, dans le chapitre intitulé « Organisation interne des banques ».

A la demande d'un établissement financier, la Commission des banques est toujours prête à recevoir une délégation du Conseil, voire le Conseil d'administration de banque *in corpore,* parfois même avec le directeur, pour discuter quelques-uns des problèmes fondamentaux qui les préoccupent. Cependant, dans certains cas, c'est la Commission des banques qui exige une telle entrevue. Sans vouloir exagérer l'importance de tels tête-à-tête, il faut reconnaître que, le plus souvent, les résultats en sont très positifs; ainsi certains membres du Conseil d'administration s'expriment plus ouvertement devant la Commission des banques qu'ils ne le feraient dans une de leurs propres séances, ce qui permet aussi à la Commission des banques de mieux saisir telle ou telle question interne qui lui échappait jusqu'alors.

Mesures judiciaires

Considérons rapidement les mesures arrêtées par la loi pour préserver les banques contre les risques de retraits massifs des dépôts ou pour liquider une banque dans les conditions les plus favorables pour ses créanciers.

Conscient que la loi n'empêcherait pas la défaillance de certains établissements et sachant que l'Etat ne pourrait pas garantir les créanciers contre tout risque de perte, le législateur a consacré une place importante à toutes les mesures qui pourraient être prises en vue de limiter cependant lesdites pertes. Ces mesures sont la prorogation des échéances, le sursis, le concordat et la faillite. Ce n'est toutefois pas la place ici d'entrer dans le détail de ces dispositions. Remarquons seulement qu'il n'y aura souvent qu'une nuance entre la prorogation des échéances qui est accordée par le Conseil fédéral et le sursis, dont l'octroi ou le refus relève du juge désigné à cet effet par les autorités de chaque canton.

M. Schulthess, qui avait le sens des images, disait que la prorogation des échéances équivalait à un sursis en smoking. Dans les deux cas, c'est l'habit sombre, mais celui qui porte le smoking est mieux considéré que celui qui ne porte que le veston, si bien taillé soit-il.

Dès que le sursis est accordé, le ou les commissaires se substituent à tout autre pouvoir; ils n'ont de compte à rendre qu'au juge; le rôle de la Commission des banques s'achève à ce moment-là.

Lorsque la situation de la banque est très compromise, le sursis risque bien de n'être que la première phase vers une liquidation concordataire ou alors la faillite.

La loi prévoit que la Commission peut, dans des circonstances données, déposer des plaintes pénales contre des banques qui ne réagissent pas à ses injonctions. Dans quelques rares cas, en s'appuyant sur l'article 51 de la loi, la Commission des banques propose au Département fédéral des finances de condamner une banque à payer une amende jusqu'à concurrence de 1000 francs, pour avoir contrevenu aux prescriptions de la loi, par exemple lorsque la banque clôture ses comptes en dépassant régulièrement les délais légaux ou encore lorsque l'organisation de sa comptabilité est insuffisante et qu'elle n'obtempère pas aux demandes réitérées de la Commission des banques en vue de l'améliorer.

Avant de clore ce paragraphe concernant les infractions des banques à la loi, les mesures judiciaires à prendre face à leurs difficultés financières ou à leur gestion défectueuse, il faut malheureusement relever qu'à plusieurs occasions la Commission des banques a fait de mauvaises expériences avec les tribunaux cantonaux. Tel juge ne répondait pas aux lettres qui lui étaient adressées, tel autre se récusait sans motif valable, tel autre se dérobait pendant des mois, voire des années avant de prononcer une faillite qui s'imposait. Ils faisaient valoir leurs incompétences en matière économique, en dépit des rapports très complets qui leur étaient envoyés. On peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de s'en remettre au Tribunal fédéral, voire de créer une institution spéciale pour toutes les décisions de nature judiciaire. Cela mettrait fin aux inégalités de traitement flagrantes suivant le canton dans lequel se trouve le for de l'action.

C'est là que s'arrête pratiquement l'activité de la Commission des banques dans le cadre de la loi.

Il reste un chapitre de la loi très important en soi, qui porte sur les relations des banques avec la Banque nationale suisse. On sait que la loi sur la Banque nationale suisse impartit à cette dernière l'obligation de régulariser le marché de l'argent et d'assurer la stabilité du franc et sa défense. Jusqu'en 1935, mis à part la politique du taux d'escompte, la Banque nationale suisse ne disposait d'aucun autre instrument pour intervenir efficacement sur le marché monétaire et sur les changes. L'article 8 de la loi sur les banques a été introduit pour permettre à la Banque nationale suisse, le cas échéant, d'opposer son veto à certains emprunts en faveur de l'étranger, en quête d'argent frais, ou alors de subordonner son autorisation à des conditions particulières. Il appert que, les dispositions des articles 8, 9 et 10,

qui ont parfaitement leur raison d'être, sont cependant une sorte de verrue dans la loi; ils ne devraient pas y figurer. Il serait plus logique qu'ils aient leur place ailleurs; or, puisqu'il est question maintenant d'accroître les pouvoirs de la Banque nationale suisse, on peut se demander si ces articles ne devraient pas figurer dans le même arrêté ou la même loi que celui ou celle qui fixera les nouveaux pouvoirs de la Banque nationale suisse et ses instruments d'action (Instrumentarium, disent nos Confédérés).

*

* *

Il est temps de conclure. A l'occasion des difficultés rencontrées par deux établissements financiers, diverses critiques ont été adressées récemment à la Commission des banques et plusieurs questions posées; des suggestions ont été formulées relatives à une éventuelle modification de la loi. Il ne s'agit pas de présenter un plaidoyer pro domo, mais d'éclairer le lecteur sur certains aspects de la crise.

On a, entre autres choses, reproché à la Commission des banques de ne pas être intervenue plus tôt auprès des deux banques qui sont actuellement au bénéfice du sursis. Rappelons que les rapports de revision de ces banques pour l'année 1962 ne sont parvenus à la Commission des banques qu'en automne 1963 et que ceux portant sur l'analyse de l'année critique 1963 n'ont été portés à sa connaissance que vers la fin de l'automne 1964. Or, avant même d'avoir reçu ces rapports, la Commission des banques était intervenue auprès des autorités supérieures de ces deux banques pour leur rappeler les mesures de prudence qui s'imposaient et les avertir des graves risques que comportaient certaines de leurs opérations.

On s'est étonné que la Commission des banques ne soit pas intervenue pour modifier la raison sociale de la Banque suisse d'épargne et de crédit. Et pourtant, dès qu'elle eut connaissance que la majorité des actions était passée entre les mains d'un étranger, la Commission des banques a écrit à l'instance fédérale compétente pour demander de modifier la raison sociale de la banque. Sa démarche est restée sans effet.

Certaines suggestions ont été faites en vue de reviser la loi et de transformer le système de contrôle des banques.

Voici ce qui me paraît opportun de relever concernant la loi actuelle. Elle est libérale et doit le rester, elle n'est pas le résultat d'un compromis entre les parties intéressées, comme c'est le cas de la loi sur les cartels par exemple. Elle reconnaît le principe du secret des banques. Elle a voulu assurer et maintenir une très grande liberté d'action aux banques, ce qui est indispensable si l'on veut que la banque suisse puisse continuer à être l'instrument de soutien de toute notre économie et si l'on veut conserver sa position à l'échelon international.

C'est une profonde erreur de vouloir comparer le système de contrôle et de surveillance des entreprises d'assurance privées avec celui des banques. Les entreprises d'assurance ne sont appelées à accorder des crédits à court terme ni à

l'industrie, ni au commerce, elles ont un rôle très différent à jouer dans notre économie. Si l'on voulait substituer aux organes actuels de contrôle et de surveillance des banques — qui sont, répétons-le, les fiduciaires et la Commission des banques — une institution semblable au Bureau fédéral des assurances, lequel trouve sa pleine justification, on porterait à toute la banque suisse une grave atteinte dont elle ne se remettrait pas, atteinte à côté de laquelle la défaillance de deux banques qui auraient dû conserver leur caractère de banques régionales est mineure. On a suggéré de modifier le caractère de la fonction des membres de la Commission des banques en faisant de ce mandat une activité à plein temps et en augmentant le nombre de ses membres, d'autant plus qu'il est très probable que ladite Commission sera chargée à l'avenir d'exercer la surveillance sur les fonds de placements.

En exigeant de ses membres un travail à plein temps, on modifierait l'esprit qui préside à leur mission; le risque serait grand de faire de la Commission des banques une administration et de ses membres des fonctionnaires qui, ne voyant que les cas des banques irrespectueuses de la loi ou que les nouvelles banques, se transformeraient en agents policiers. Cela n'a jamais été le but du législateur. Que des modifications soient apportées à la loi ou à son règlement d'exécution, cela est sans doute nécessaire; mais elles ne devront pas porter atteinte aux principes généraux sur lesquels elle repose aujourd'hui.

Une loi, si bien conçue soit-elle, ne peut pas faire des miracles. Elle ne peut pas faire d'un être malhonnête un honnête homme, elle ne peut changer un esprit ambitieux et spéculateur en un esprit pondéré et prudent. Elle ne peut pas faire d'un pécheur un saint homme. Elle peut tout au plus élever des obstacles et dresser des chicanes pour rendre plus malaisées certaines opérations hasardeuses et critiquables, elle peut mettre en garde celui qui veut à tout prix commettre des imprudences, poussé qu'il est par la perspective du gain et le prestige de sa personne, mais elle ne peut pas l'en empêcher formellement. Du reste, nous touchons ici à un problème d'éducation et de formation des élites, mais sa solution ne saurait trouver place dans la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne.