

Feuille Fédérale

Berne, le 30 mars 1967

119^e année

Volume I

N^o 13

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an; 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9658

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur l'émission de lettres de gage

(Du 27 février 1967)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet modifiant la loi fédérale sur l'émission de lettres de gage,

I. LA LETTRE DE GAGE

La loi fédérale du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage (RS 2, 737) règle la matière d'une façon détaillée. Son entrée en vigueur a entraîné l'abrogation des articles 916 à 918 du code civil, qui réglaient dans les grandes lignes la nature, la forme et les modalités ainsi que l'émission des lettres de gage.

La lettre de gage est un titre, analogue aux obligations, mais qui est garanti par des sûretés particulières (cf. «Pfandbrief» dans «Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz», Thoune 1964, p. 492 s). Son but est d'assurer le financement à long terme du crédit hypothécaire accordé par les banques, à un taux d'intérêt aussi stable et aussi réduit que possible. Les fonds provenant de l'émission de lettres de gage permettent aux deux centrales d'émission — celle des banques cantonales et celle des autres établissements hypothécaires — d'accorder des prêts aux établissements financiers qui en sont membres. Ceux-ci financent ainsi une partie de leurs transactions hypothécaires. En garantie de ces prêts, les banques débitrices doivent fournir aux centrales des sûretés constituées par des créances garanties par gage immobilier ou par des nantissements. Les gages des centrales sont administrés par les banques débitrices elles-mêmes. Ils doivent être enregistrés par elles, dans un registre de gages. La centrale possède, de ce fait, sur les valeurs inscrites un droit de gage légal (dit droit de gage enregistré), exempté des formes prescrites par le code civil. De leur côté, les créanciers gagistes ont également un droit de gage sur les créances enregistrées par la centrale. En cas de faillite, ils jouissent à l'égard des

centrales et celles-ci à l'égard des banques qui en font partie du privilège de la 2^e classe pour le montant non couvert de leur créance.

Comme nous l'avons indiqué, deux centrales seulement ont le droit, aux termes de la loi, d'émettre des lettres de gage. Elles possèdent ainsi un monopole. Leur direction est soumise à la surveillance de l'Etat; celle-ci est exercée par l'inspecteur fédéral des lettres de gage.

Grâce à ces diverses sûretés, la lettre de gage offre les meilleures garanties possibles d'un placement pupillaire de premier ordre.

II. MONTANT DES ÉMISSIONS DE LETTRES DE GAGE

1. Droit en vigueur

Les deux établissements — la centrale des lettres de gage des banques cantonales et la banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire — qui ont le droit d'émettre des lettres de gage sont constitués, conformément à la loi, en sociétés anonymes qui possédaient en propre les capitaux suivants, au 31 décembre 1966:

	Centrale des lettres de gage des banques cantonales suisses	Banque des lettres de gage des instituts hypothécaires suisses
	Fr.	Fr.
Capital-actions.....	150 000 000	150 000 000
Capital non versé.....	40 000 000	82 500 000
Réserves	7 320 000	12 600 000

On a voulu faire de la lettre de gage un titre aussi sûr que possible. On espérait surtout qu'elle pourrait, de ce fait, être placée à des taux d'intérêt particulièrement bas (voir FF 1925, III, 558). Pour donner une sûreté supplémentaire, le montant des lettres de gage a été limité. En effet, la situation d'une entreprise est en général jugée d'autant plus favorable que la proportion de son capital est élevée par rapport à ses engagements. Le genre d'activité commerciale joue également un rôle. L'article 10 de la loi spécifie que les centrales sont tenues de limiter l'émission des lettres de gage de telle manière que la totalité de leurs engagements, lettres de gage comprises, ne soit pas supérieure à 20 fois leur capital propre. On a pu fixer sans crainte la proportion à un niveau si bas parce que les lettres de gage sont garanties non seulement par les fonds propres des centrales mais aussi directement par ceux des banques qui en sont membres, et par les couvertures des prêts qui leur sont accordés. Quand la loi a été adoptée, on considérait qu'une couverture de 10 pour cent pour les banques de crédit foncier était raisonnable. Le taux de 5 pour cent prévu dans la loi pour les centrales est, par conséquent, nettement avantageux.

2. Demandes de modification

Ces dernières années, les lettres de gage mises en circulation ont été considérablement plus nombreuses. Les deux établissements intéressés se sont trouvés de ce fait dans l'obligation d'augmenter à plusieurs reprises leur capital. La raison en est en partie la marge insuffisante d'intérêts, qui ne permet pas de constituer de grandes réserves. Les expériences faites depuis l'adoption de la loi montrent que l'obligation de verser une partie relativement élevée du capital-actions entrave l'activité des centrales.

Par leur nature même, les actions des centrales restent en main des banques qui en sont membres. Elles sont pratiquement invendables, ont une durée qui ne convient guère et des taux d'intérêt bas (4 à 4½ %). Du fait que les banques intéressées sont obligées de souscrire au capital des centrales et de libérer les actions, les avantages financiers qu'elles retirent de l'émission de lettres de gage sont parfois considérablement réduits.

C'est pourquoi la centrale des lettres de gage des banques cantonales et la banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire, ont proposé au département des finances et des douanes, le 12 mai 1965, de modifier la loi et d'abaisser la proportion entre les capitaux propres et les engagements, ces derniers devant pouvoir être de 40 à 50 fois supérieurs au capital, au lieu de 20 actuellement.

3. Considérations économiques

Les conditions économiques actuelles justifient cette requête. En effet, le financement à long terme des transactions hypothécaires suisses doit être encouragé autant que possible. Cette constatation, qui a conduit, en 1930 déjà, à l'institution des lettres de gage, moyen de financement classique des banques de crédit foncier, a conservé toute sa valeur. L'émission de lettres de gage est plus difficile aujourd'hui parce que la loi exige des fonds propres relativement élevés et que ceux-ci ne peuvent être pratiquement trouvés que si l'on augmente le capital.

Théoriquement, les centrales peuvent aussi créer des réserves et, par une sorte d'auto-financement, augmenter leurs fonds propres, mais l'opération n'est pas productive. Les deux centrales n'exercent, en raison de leur nature et de leur tâche, aucune activité lucrative. Par conséquent, elles ne peuvent verser aux réserves qu'une part modeste de leur revenu net. Après plus de 30 ans d'activité, les réserves des deux centrales représentent moins de 10 pour cent de leur capital-actions. Les dividendes versés sont d'autant plus importants que ce capital est élevé et, par ce fait même, la possibilité de créer des réserves se trouve diminuée.

A plusieurs reprises, les établissements de lettres de gage ont dû s'adresser à l'assurance-vieillesse et survivants pour pouvoir réaliser certaines des mesures prises par la Confédération en vue d'encourager la construction de logements.

Les banques qui prennent les emprunts en charge tiennent à juste titre pour choquant qu'il faille, à cause de ces opérations, augmenter le capital-actions des centrales ou verser le capital souscrit. Les deux établissements ont promis en principe leur collaboration également pour les mesures prises par la Confédération, en vertu de la loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements (RO 1966, 449). Mais on compte que cette collaboration ne sera pas entravée par la nécessité d'augmenter à nouveau le capital des établissements et qu'on leur accordera la liberté de mouvement désirable.

4. Considérations juridiques

Du point de vue juridique, rien ne s'oppose non plus à la modification demandée. Celle-ci, en effet, ne touche en rien à la sûreté principale, c'est-à-dire à la couverture des lettres de gage et des prêts par la mise en gage d'hypothèques de premier rang.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, en 1931, on considérait que le rapport entre les fonds propres et les engagements (rapport de couverture) de 1 : 20 (5 %) était nettement minime. Entretemps, la situation a fortement changé. Le rapport moyen de couverture de toutes les banques, également des banques de crédit foncier, a diminué de moitié environ de 1935 à nos jours. Le règlement d'exécution du 26 février 1935 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (RS 10, 344) prévoyait que les fonds propres devaient, pour ce qui concerne les banques cantonales, atteindre au moins 5 pour cent des engagements et, pour les autres banques, 5 pour cent des engagements pour les créances couvertes par des gages suisses et 10 pour cent pour les autres engagements. Dans le nouveau règlement d'exécution du 30 août 1961 (RO 1961, 703), ces taux ont été en principe maintenus. On a cependant considéré qu'un taux de 2½ pour cent pour les fonds propres était suffisant si les engagements sont couverts par des valeurs réalisables immédiatement. Par conséquent, aujourd'hui, les fonds propres des banques ordinaires, comme des centrales de lettres de gage, ne doivent atteindre, taux minimum, que 5 pour cent des créances garanties par des gages suisses. Vu les multiples sécurités spéciales qu'offrent les lettres de gage, on considère dès lors qu'il est acquis et même, pour le développement subséquent des deux centrales, qu'il est indispensable que les taux préférentiels appliqués au début en ce qui concerne la proportion de couverture soient rétablis.

Les fonds propres des deux centrales, dont le champ d'activité est limité par la loi, ont du reste pour les créanciers de ces établissements — ce sont presque exclusivement des détenteurs de lettres de gage — une importance bien moindre que celle des fonds propres pour les créanciers des banques hypothécaires ou commerciales. Ils ne sont qu'une garantie de base et n'ont dans l'entreprise aucune fonction financière. Enfin, il ne faut pas négliger le fait que, depuis l'adoption de la loi, les chambres ont voté en 1934 la loi sur les banques et caisses d'épargne, qui prévoit une révision annuelle des comptes de toutes les

banques membres des centrales de lettres de gage; c'est là également une sûreté pour les créanciers gagistes.

5. Faut-il fixer un plafond pour les fonds propres ?

La réduction de la couverture minimum de 5 à 2 pour cent assurera aux deux centrales de lettres de gage une large liberté d'action. Cependant, malgré cela, il est tout à fait possible que, dans un temps pas très éloigné, leur capital-actions, déjà notablement élevé, doive être augmenté à nouveau.

On pourrait faire face à cette difficulté en fixant un plafond, c'est-à-dire en décidant que la couverture de 2 pour cent n'aurait plus besoin d'être assurée, une fois versée une fraction minimale du capital social, à savoir environ 200 millions de francs. Mais c'est là une solution radicale qui aurait pour résultat d'amoindrir exagérément l'une des sûretés attachées à la lettre de gage. Le volume des futures émissions ne peut pas être déterminé avec une exactitude suffisante. En fixant un plafond en valeur rigide, on risquerait de voir le taux effectif de couverture tomber à un niveau fâcheusement bas.

6. Violation de droits subjectifs

On peut se demander si en réduisant le pourcentage de la couverture, on viole un droit subjectif dûment acquis des anciens créanciers gagistes. Aucune disposition légale n'est de prime abord protégée contre une modification ultérieure. Un créancier gagiste ne peut donc invoquer le respect de ses droits acquis que si la réduction du pourcentage de couverture contrevient à une assurance donnée par la loi elle-même ou donnée individuellement (ATF 87 I 325).

Dans le cas présent, de telles assurances font défaut. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'édicter des dispositions transitoires en faveur des créanciers gagistes actuels. Leurs droits sont régis uniquement par la législation en vigueur. Le pourcentage actuel de couverture ne devrait, par conséquent, être obligatoirement maintenu que s'il avait été déclaré intangible par une disposition particulière de la loi.

Si l'on considère le but de la modification de la loi, il est bien évident que le capital social déjà versé ou souscrit doit être maintenu au moins au niveau actuel pour les deux centrales, sans égard au fait que l'assouplissement des prescriptions sur la couverture permettrait de réduire le capital durant une période transitoire.

7. Le capital-actions non versé

D'après l'article 8, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance d'exécution du 23 janvier 1931 de la loi sur l'émission de lettres de gage (RS 2, 748), les fonds propres, c'est-à-dire le capital propre au sens de l'article 10 de la loi, sont constitués par

le capital social et les réserves (voir le message du 14 décembre 1925; FF 1925, III, 578, et Brühlmann, Kommentar zum Pfandbriefgesetz, 1931, p. 68).

Le 3 juin 1949, le solde actif ainsi que 50 pour cent du capital social non versé, dans la mesure où la centrale est en possession d'un engagement écrit des sociétaires, ont été déclarés fonds propres (art. 18, 2^e al., de l'ordonnance d'exécution); une disposition analogue existe depuis 1935 dans la loi sur les banques et caisses d'épargne. Depuis lors, les deux centrales ont fait usage de cette nouvelle possibilité lorsqu'elles ont augmenté leur capital. La banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire a transformé en 1959 tout son capital en actions, dont la moitié seulement a été versée.

En fait, il serait possible, si l'on ne voulait pas modifier la loi, que l'ordonnance d'exécution prévoie que non seulement la moitié, mais la totalité des engagements de verser le capital non libéré soit comprise dans les fonds propres, au sens de l'article 10 de la loi. La marge de sécurité de 50 pour cent, prévue par la loi sur les banques, est justifiée du fait que l'on ne peut juger en toute sécurité la solvabilité des actionnaires d'une banque, dont un grand nombre sont, au surplus, inconnus. Les centrales de lettres de gage, en revanche, ne comptent que quelques propriétaires d'actions nominatives, qui sont tous connus et dont la situation financière est bonne.

Ces banques, membres de la centrale, ne désirent cependant pas être obligées d'inclure dans leurs bilans annuels de trop grands engagements, et on les comprend. Plus pertinente encore est l'objection selon laquelle l'engagement de verser le capital non libéré est pris, dans une large mesure, par les emprunteurs eux-mêmes, si bien qu'en principe la garantie n'offre aucune sûreté supplémentaire.

Cette objection justifiée pourrait être écartée si les établissements prenaient des engagements solidaires mais on ne saurait guère demander aux actionnaires d'assumer une telle responsabilité. L'idée que 100 pour cent du capital de garantie non versé pourraient être comptés comme fonds propres a donc dû être abandonnée.

Comme c'est le cas dans la loi sur les banques, il faut prévoir expressément que l'ordonnance d'exécution définira la notion du capital propre.

III. AUTRES MODIFICATIONS

C'est la première fois que la loi sera modifiée. On en profitera pour changer diverses dispositions qui se sont révélées désuètes ou inappropriées au cours des 36 ans d'application.

1. Centrale des banques cantonales

L'article 3 de la loi fixe les conditions exigées pour devenir membre de la centrale de lettres de gage des banques cantonales et détermine quelles sont les banques qui sont considérées comme telles. Cette définition va plus loin que

celle qui se trouve à l'article 3, 4^e alinéa, de la loi sur les banques et caisses d'épargne, adoptée ultérieurement. Pour unifier la législation, il y aura lieu, d'adapter la loi sur l'émission des lettres de gage à la loi sur les banques et caisses d'épargne. Cela n'entraînera aucune conséquence pratique, du moins pour l'instant.

2. Sphère d'activité des centrales

a. L'article 5 de la loi délimite la sphère d'activité des centrales. Il prévoit le placement du produit de l'émission des lettres de gage et des fonds propres, notamment aussi en hypothèques et prêts sur améliorations du sol (art. 820 CC). Ce droit de gage a perdu toute importance pratique en cas d'amélioration foncière. Par conséquent, il est judicieux de le radier de la liste des placements autorisés. L'article 14 doit être modifié en conséquence.

b. D'autre part, les possibilités de placement des fonds propres doivent être élargies.

L'article 5, chiffre 3, ne mentionne que deux des trois possibilités de gage, à savoir la lettre de gage et la lettre de rente, mais pas l'hypothèque (art. 824 s, CC). Celle-ci devra être inscrite dans la liste des placements autorisés, lors de la modification projetée de la loi. Il est douteux que le législateur ait effectivement voulu exclure l'hypothèque (cf. Brühlmann, Kommentar zum Pfandbriefgesetz, 1931, p. 54). Dans différents cantons (par exemple les Grisons, le Tessin, le Valais), les hypothèques et notamment aussi les autres genres de gage du droit ancien que la législation cantonale met sur le même pied qu'elles, ont la même importance que la lettre de gage dans d'autres cantons. Dans ces droits de gage, la valeur du nantissement peut être tout à fait égale à celle des cédules hypothécaires. Par conséquent, le fait que le droit en vigueur ne mentionne pas l'hypothèque n'est objectivement pas justifié.

D'autre part, les créances couvertes par un gage suisse dans lequel peuvent être placés des fonds propres, doivent être limitées à un certain montant pour augmenter la sûreté. Une limitation aux $\frac{2}{3}$ de la valeur vénale des hypothèques et des cédules hypothécaires et aux $\frac{2}{3}$ du revenu pour les lettres de rente est raisonnable.

Pour donner plus de liberté de mouvement aux deux centrales de lettres de gage, en ce qui concerne le placement provisoire de leurs fonds propres, il faudra, en outre, leur accorder la possibilité de placer des fonds liquides auprès des banques qui leur sont affiliées ou d'autres banques suisses, sous la forme de crédits bancaires à terme (dépôts, c'est-à-dire prêts à échéance ou délais de résiliation fixes).

c. Enfin, on devait examiner s'il fallait leur permettre de placer des capitaux disponibles dans certains genres d'immeubles (maisons à plusieurs familles ainsi que maisons mixtes d'habitation et à buts commerciaux), le cas échéant, jusqu'à concurrence de 5 pour cent des fonds propres.

Le but des centrales est toutefois d'accorder des prêts gagés à long terme. D'autres placements à long terme, notamment en biens immeubles, sont contraire à ce but et ne sont, par conséquent, pas indiqués. En revanche, il n'est, bien entendu, pas interdit aux centrales d'acquérir leur propre bâtiment administratif. Afin qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, il importe de le mentionner expressément dans la loi elle-même.

3. Les lettres de gage de droit cantonal

L'article 52, 2^e alinéa, 2^e phrase, de la loi autorise la caisse hypothécaire du canton de Genève à continuer à émettre des lettres de gage jusqu'au moment de la constitution de la centrale des banques cantonales. Cette centrale a été créée déjà le 10 février 1931, c'est-à-dire quelques jours après l'entrée en vigueur de la loi. La disposition transitoire en faveur de la caisse hypothécaire du canton de Genève est ainsi devenu caduque.

4. Dispositions pénales

Les dispositions pénales (articles 45 à 49 de la loi) devront être modifiées par la loi fédérale sur le droit pénal administratif, qui est actuellement en préparation. Il n'y a donc aucune raison d'anticiper cet ajustement, qui se fera dans le cadre de la refonte du droit pénal administratif.

IV. CONSTITUTIONNALITÉ

Les modifications projetées se fondent sur l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution, sur lequel repose la loi du 25 juin 1930. D'après cette disposition, la Confédération est aussi autorisée à légiférer sur les matières de droit civil autres que le droit des obligations, le droit d'auteur, le droit sur la poursuite pour dettes et la faillite, ainsi que sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et à l'artisanat.

Le privilège accordé aux deux centrales (droit exclusif d'émettre des lettres de gage, exemption fiscale) et la surveillance par l'Etat de leur gestion se fondent sur l'article 31 *quater* de la constitution (article sur les banques). Cette norme n'a été incluse dans la constitution qu'après l'adoption de la loi sur les lettres de gage. Les dispositions légales en question ne seront pas touchées par les présentes modifications. Il n'est donc pas nécessaire de compléter le préambule en y faisant mention de l'article 31 *quater*.

* * *

Les organismes invités à se prononcer (banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire, centrale de lettres de gage des banques

cantonaux suisses, banque nationale, association suisse des banquiers) ont approuvé le projet, qui tient aussi compte dans une large mesure des propositions et desiderata d'importance mineure qui ont été présentés.

Nous fondant sur les explications qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter le projet ci-annexé.

Nous saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 27 février 1967.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

17369

(Projet)

Loi fédérale modifiant la loi fédérale sur l'émission de lettre de gage

L'Assemblée fédérale de la Confédération Suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 27 février 1967¹⁾

arrête:

I.

La loi fédérale du 25 juin 1930²⁾ sur l'émission de lettres de gage est modifiée comme il suit:

Art. 3

III. Centrale
des banques
cantonales

Toute banque cantonale, au sens de l'article 3, 4^e alinéa, de la loi fédérale du 8 novembre 1934³⁾ sur les banques et caisses d'épargne, a le droit d'être membre de la centrale d'émission des lettres de gage des banques cantonales.

Art. 5

V. Sphère
d'activité

La sphère d'activité des centrales comprend:

1. L'émission de lettres de gage;

2. Le placement du produit de cette émission

a. En prêts accordés conformément aux articles 11 et 12;

b. En lettres de rente, jusqu'à concurrence d'un dixième au maximum de ce produit;

3. Le placement de leur capital propre en créances garanties par gage jusqu'à concurrence des deux tiers de leur valeur vénale et pour les lettres de rente des deux tiers du revenu du gage foncier sis en Suisse, en effets de change et en titres que la banque natio-

1) FF 1967, I,

2) RS 2, 737.

3) RS 10, 325.

nale suisse accepte d'escompter ou de prendre en nantissement, en lettres de gage propres, en comptes courants ou en comptes à terme, soit auprès de leurs membres, soit auprès d'autres banques suisses, ainsi qu'en biens-fonds en vue de l'installation de locaux commerciaux en propre;

4. D'autres opérations de banque à court terme, mais uniquement dans la mesure nécessitée par l'émission des lettres de gage et par l'octroi des prêts.

Art. 10

Les centrales sont tenues de limiter l'émission des lettres de gage de façon que le total de leurs engagements, lettres de gage comprises, ne soit pas supérieur à 50 fois leur capital propre.

d. Montant
des émissions

Art. 14

Les lettres de gage et les intérêts non encore versés doivent être couverts en tout temps auprès des centrales par des prêts consentis aux termes des articles 11 et 12. La part réservée à l'article 5, chiffre 2, doit être couverte par des lettres de rente; ces titres sont conservés et gérés par les centrales.

Art. 52, 2^e al., 2^e phrase

Abrogée

II.

Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur l'émission de lettres de gage (Du 27 février 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9658
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1967
Date	
Data	
Seite	649-659
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 413

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.