

81.045

**Message
à l'appui d'une modification de la loi
sur l'émission de lettres de gage**

du 12 août 1981

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur par le présent message de soumettre à votre approbation un projet de loi portant modification de la loi sur l'émission de lettres de gage.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

12 août 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le jour d'échéance d'une lettre de gage ne peut, aux termes de la loi actuelle, être fixé avant la 15^e année. Cette disposition, qui date de 1930, a été édictée à une époque où il était encore usuel d'émettre des emprunts de 15 à 25 ans d'échéance. Mais la situation ayant évolué sur le marché des capitaux, l'échéance minimale de 15 ans ne permet plus aux centrales de lettres de gage de remplir la tâche que leur a confiée le législateur, à savoir de procurer aux propriétaires fonciers, à un taux d'intérêt aussi bas que possible, des prêts garantis par gage immobilier. La modification que nous soumettons à votre approbation vise à abandonner dans la loi toute fixation du délai d'échéance de manière à rétablir la compétitivité de la lettre de gage par rapport aux autres titres d'emprunts.

Nous vous proposons en outre de désigner comme autorité de surveillance en matière de lettres de gage la Commission fédérale des banques au lieu de l'Inspecteur fédéral des lettres de gage.

Message

- 1** L'échéance des lettres de gage
- 11** La situation initiale
- 111** Les lettres de gage et le financement du crédit hypothécaire

La Suisse est le pays où l'endettement hypothécaire est le plus élevé par habitant. On y évalue en effet à 147 milliards de francs le volume total du crédit hypothécaire (cf. «Les banques suisses en 1979», p. 54). Les crédits hypothécaires sont financés dans une très forte proportion par les placements hypothécaires des banques dont la part s'élevait en 1979 à 123,3 milliards de francs, soit 84 pour cent du total (compte tenu des avances et prêts à terme fixe garantis par hypothèques). Le solde a été financé par les compagnies d'assurance privées (10,3 milliards de fr.), par les caisses de retraite et institutions de prévoyance de droit public ou privé (7,5 milliards de fr.), par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (1,1 milliard de fr.) ainsi que par les pouvoirs publics, les entreprises et les particuliers.

L'essor du crédit hypothécaire en Suisse tient à la modicité des taux d'intérêt à long terme et à l'amplitude plutôt faible de leurs variations, ce qui s'explique au premier chef par l'importance de l'épargne. C'est ainsi qu'à la fin de 1979 les comptes d'épargne auprès des banques s'élevaient au total à 93,2 milliards de francs, les livrets et carnets de dépôts à 26,7 milliards. Les emprunts obligataires fournissaient quant à eux 11,3 milliards, alors que 39,5 milliards provenaient de l'émission d'obligations ou de bons de caisse. Les banques avaient de leur côté emprunté 7,7 milliards de francs aux centrales de lettres de gage.

L'institution, voici un demi-siècle, de la lettre de gage n'a donc nullement bouleversé le financement du crédit hypothécaire. En créant ce nouveau titre, on entendait instaurer, pour le crédit hypothécaire, un mode de financement à très long terme destiné à compléter les autres formes d'appel aux fonds de tiers, car on estimait que le financement était jusqu'alors trop axé sur le court terme. Les fonds d'épargne, en particulier, peuvent en effet être retirés quasiment à court terme et les obligations de caisse ont généralement des échéances de 3 à 5 ans, pouvant aller parfois jusqu'à 8 ans. En revanche, bien qu'ils soient juridiquement résiliables dans les plus brefs délais, les crédits hypothécaires ont en fait le caractère de placements à long terme. Au surplus, seule la moitié environ de l'ensemble du crédit hypothécaire des banques suisses est amortissable. Aussi la requête visant à mieux harmoniser les délais hypothécaires demeure-t-elle en un certain sens légitime.

Le taux hypothécaire est fonction, dans une large mesure, des intérêts payables sur les emprunts effectués sur le marché hypothécaire. Il varie par conséquent pour chaque établissement selon la composition de son passif. Les variations d'intérêt sur les fonds d'épargne se répercutent directement sur le volume total de ces fonds et donc tout particulièrement sur le taux hypothécaire. Les fluctuations du taux des obligations n'influent d'abord que sur les nouvelles

souscriptions, alors que la rémunération des anciens titres demeure inchangée jusqu'à leur conversion éventuelle. Il va sans dire qu'un financement à long terme au moyen de lettres de gage contribue à stabiliser le taux hypothécaire. En revanche, il faut normalement payer une plus forte rémunération sur les capitaux à long terme que sur les capitaux à court ou moyen terme. Les lettres de gage ne concourent donc nullement à contenir les taux des prêts immobiliers.

De manière générale, la collecte de fonds à long terme – l'expression «long terme» devant s'entendre non seulement de facto, mais aussi de jure (fonds d'épargne) – ne joue dans la banque qu'un rôle plutôt mineur. C'est toutefois la lettre de gage qui prédomine dans le passif à long terme. Il ressort de la statistique bancaire que les banques n'avaient émis toutes ensemble que pour 11,3 milliards de francs d'emprunts obligataires. Or, les prêts sur lettres de gage atteignent, avec 7,7 milliards, à peu près le même ordre de grandeur. Le rôle de la lettre de gage diffère selon la catégorie d'établissements bancaires. Elle représente un important instrument de collecte de fonds à long terme pour les banques cantonales; elle constitue même le principal moyen dont les banques régionales et les caisses d'épargne disposent dans ce domaine. Les banques cantonales ont émis pour 5,4 milliards de francs d'emprunts propres et reçu pour 4,1 milliards de francs en prêts sur lettres de gage. Les banques régionales n'ont émis quant à elles que pour 0,1 milliard de francs d'emprunts obligataires propres et reçu 2,9 milliards sous forme de prêts sur lettres de gage. Au cours de ces dernières décennies, les banques régionales ont également pu accéder au marché financier par le truchement de leur «centrale d'émission». Les obligations de la centrale n'ont toutefois qu'une échéance moyenne de 8 ans, ce qui équivaut au moyen terme. Les engagements y afférents sont comptabilisés dans les «créanciers à terme».

On ne doit pas sous-estimer l'importance de la lettre de gage parmi les divers titres de placement. Sur un total de 73,7 milliards de francs d'emprunts obligataires suisses en circulation à la fin de 1979, 7,7 milliards émanaient des centrales de lettres de gage. C'est là une proportion appréciable, surtout si l'on considère la très longue échéance de ce titre. Tout porte cependant à penser que la lettre de gage n'a jamais eu la faveur du public et qu'elle a de tout temps été souscrite essentiellement par les investisseurs institutionnels – qui calculent plutôt à long terme. On notera qu'à certains moments, plus de la moitié des lettres de gage en circulation se trouvaient placées auprès du Fonds AVS/AI et que cette part était encore de 1,6 milliard de francs à la fin de 1979.

En bref, la lettre de gage ne joue, toutes proportions gardées, qu'un rôle modeste dans le financement du crédit hypothécaire suisse. Cela tient notamment au fait qu'en règle générale les banques ne sont alimentées que pour une faible part par des fonds qui soient de jure à long terme. Dans le cadre du financement à long terme, qui est conforme au système et sans nul doute approprié, la lettre de gage a cependant une importance considérable, voire déterminante pour les petites banques. Titre de placement utilisé notamment par les investisseurs institutionnels, elle est bien introduite sur le marché des capitaux où sa position est solide. Elle ne pourra cependant garder sa part du marché que si elle demeure compétitive par rapport aux autres titres d'emprunt.

Instituée par la loi fédérale du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage (RS 211.423.4), la lettre de gage suisse est un titre similaire à l'obligation et doté de sûretés particulières. Elle est émise exclusivement par les deux institutions créées à cet effet, à savoir la Banque des lettres de gage des établissements suisses de crédit hypothécaire et la Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses.

La lettre de gage est destinée à assurer le financement du crédit bancaire hypothécaire pour le plus long terme possible et à un taux d'intérêt stable et réduit (art. 1^{er}, 1^{er} al., de la loi précitée). Lorsqu'elles émettent leurs lettres de gage, les centrales s'assignent en conséquence quatre objectifs :

- les lettres de gage doivent avoir une longue échéance;
- leur taux d'intérêt doit varier aussi peu que possible d'une série à l'autre;
- leur taux doit être fixé aussi bas que possible;
- le volume des émissions doit autant que possible couvrir la demande - émanant des banques affiliées - de placements en lettres de gage.

La loi prévoit que l'échéance des lettres de gage sera de 15 ans au moins et de 40 ans au plus (art. 8, 1^{er} al.). Le remboursement anticipé est possible après un délai de 10 ans et moyennant un préavis de 3 mois (art. 8, 2^e al.), ce qui permet aux établissements de lettres de gage de tirer parti des périodes à faible taux d'intérêt de manière à rendre moins onéreux les fonds placés sur ces titres.

Depuis la promulgation de la loi en 1930, la situation s'est à ce point modifiée sur le marché des capitaux que les établissements de lettres de gage ne peuvent plus réaliser les quatre objectifs précités par les moyens que le législateur leur a donnés.

Si des emprunts à échéance de 15 à 25 ans étaient encore usuels en 1930, des échéances de 10 à 15 ans seulement sont devenues courantes ces dernières années. Cela tient aux fortes fluctuations du niveau général des prix et des taux d'intérêt intervenues au cours de ces dernières décennies et qui sont pour une part imputables à l'imbrication croissante du marché indigène et des marchés internationaux de l'argent et des capitaux. En raison de la mobilité accrue du marché financier et du caractère de plus en plus aléatoire des prévisions, les investisseurs comme les débiteurs entendent conserver leur liberté d'action et ne pas s'engager à trop long terme.

Actuellement, l'émetteur ne trouve pas parmi les souscripteurs les mêmes catégories d'investisseurs qu'il y a un demi-siècle. Les nouveaux emprunts sur lettres de gage ne sont généralement plus souscrits que par un petit nombre d'assurances-vie, d'assurances sociales et de caisses de retraite. Pour des raisons tenant au rendement et surtout à la liquidité, ces investisseurs institutionnels réduisent leurs engagements à très long terme.

Les établissements de lettres de gage, qui se cantonnent dans le marché financier à très long terme, ont avantage à contenir le taux d'intérêt de leurs émissions et à éviter autant que possible les fluctuations du marché. Pour leur part, les investisseurs redoutent, surtout en périodes de baisses d'intérêt, le

long blocage des taux. Du fait de l'échéance minimale légale des lettres de gage, les établissements d'émission ont seulement la faculté d'adapter le taux d'intérêt nominal de leurs titres au nouveau comportement des investisseurs, ce qui renchérit le refinancement si on le compare aux emprunts obligataires des banques. Lorsqu'on s'attend à des hausses d'intérêt, ce rajustement a un certain effet exemplaire qui fait boule de neige. Faute de pouvoir moduler les échéances de leurs emprunts dans les limites actuellement usuelles sur le marché, les centrales de lettres de gage sont souvent amenées à négliger trois des quatre objectifs qu'elles se sont assignés et qu'elles se doivent de poursuivre en sus du long terme. Elles ne peuvent pas choisir un taux d'intérêt aussi bas qu'elles le désireraient pas plus qu'elles ne contribuent à le stabiliser à long terme. Elles ont également plus de peine à recueillir régulièrement des fonds.

113 La requête des établissements de lettres de gage

Comme les conditions des emprunts émis par les centrales de lettres de gage doivent se conformer à celles qui sont appliquées sur le marché au moment de l'émission et qu'on ne voit pas se dessiner dans un délai utile un retour aux échéances de 15 ans ou plus pour les emprunts de débiteurs suisses – qui avaient cours voici encore peu d'années – il importe de veiller à adapter le régime légal des échéances à la situation tant actuelle que future du marché. Aussi les deux centrales proposent-elles d'un commun accord de modifier comme il suit l'article 8, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'émission de lettres de gage:

Chaque lettre de gage énoncera le jour d'échéance. Celui-ci ne devra pas être fixé avant la 10^e année.

En permettant de ramener l'échéance à un minimum de 10 ans, on conserverait à la lettre de gage son caractère d'obligation à long terme. Au surplus, conformément à l'article 8, 2^e alinéa, elle serait remboursable au plus tôt après un délai de 10 ans. Des lettres de gage de 10 ans ne seraient de la sorte pas dénonçables. De l'avis des centrales, l'adaptation de la loi à l'état actuel du marché pour des raisons d'ordre technique renforcerait leur rôle dans le financement des hypothèques et contribuerait à sauvegarder les structures bancaires du pays.

12 Le nouveau régime

Les inconvénients du régime actuel, qui prévoit une échéance minimale de 15 ans, obligent à adapter cette disposition qui n'est plus de circonstance. Au lieu toutefois de ramener purement et simplement ce délai à 10 ans, ainsi que le préconisent les centrales, nous vous invitons à renoncer à fixer l'échéance minimale dans la loi. C'est la seule solution qui soit conforme aux règles du marché. Elle permettrait aux établissements de lettres de gage d'emprunter des fonds à des conditions toujours optimales et d'offrir ainsi à leurs membres les capitaux désirés aux meilleures conditions. Dans son projet de 1925, le Conseil fédéral proposait déjà de renoncer à toute échéance minimale et de prévoir simplement un droit de dénonciation du débiteur au terme d'un délai mini-

mun de 5 ans. Etant donné les grandes échéances périodiques des emprunts sur lettres de gage qui seront convertis ces prochaines années, puisque la majeure partie des prêts hypothécaires ne sont pas amortis, il importe au premier chef de pouvoir s'adapter avec souplesse à l'évolution de plus en plus heurtée du marché des capitaux. Lorsque la situation est tendue sur le marché à long terme, les centrales de lettres de gage doivent pouvoir, s'il y a lieu, envisager le financement intermédiaire à moyen terme des opérations de conversion. Il leur appartiendra de juger dans chaque cas si une émission de lettres de gage à moyen terme – c'est-à-dire à moins de 10 ans – entrerait, le cas échéant, en concurrence avec les obligations de caisse.

La suppression de l'échéance minimale ne signifie aucunement que les lettres de gage deviendront en principe des titres à moyen, voire à court terme. La règle du financement à long terme demeure incontestée et découle d'ailleurs de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'émission de lettres de gage qui dispose que les centrales ont pour but de procurer aux propriétaires fonciers des prêts à long terme garantis par gage immobilier. Selon la règle d'or que les banques doivent appliquer, les établissements affiliés qui servent d'intermédiaires sont tenus de placer les fonds qui leur sont confiés de telle manière que l'échelonnement des échéances des éléments de l'actif corresponde à celui des éléments du passif. Compte tenu aussi de l'article 12, 1^{er} alinéa, qui dispose que l'échéance des prêts alloués par les centrales doit également coïncider avec celle des lettres de gage, on peut en conclure que les hypothèques, qui de par leur nature – même si ce n'est pas absolument le cas en droit – sont à long terme, doivent être également financées par du capital à long terme. Comme la Direction générale de la Banque nationale, nous considérons que ces dispositions légales suffisent pour amener les centrales de lettres de gage à emprunter autant que possible à long terme et à des taux avantageux les fonds dont elles ont besoin.

Si l'on entend pouvoir assurer aux opérations de crédit hypothécaire un refinancement optimal et si possible constant, il importe de laisser aux catégories de banques intéressées la plus grande liberté possible aussi bien quant au type des obligations à émettre qu'en regard à la transformation des échéances. Il y a lieu, à cet effet, non seulement de renoncer à l'échéance minimale, mais encore de supprimer la disposition restrictive sur le droit de dénonciation anticipé du débiteur. C'est pourquoi nous avons renoncé, dans le nouveau régime, au délai minimal de 10 ans qui aurait été requis pour la dénonciation. Conformément aux usages actuellement en vigueur sur le marché des émissions, les centrales doivent pouvoir se réserver le droit de rembourser prématurément tout ou partie d'une série de lettres de gage. Les lettres de gage seront ainsi assimilées dans une large mesure aux obligations en ce qui concerne les conditions d'emprunt. Désireuses de maintenir le coût moyen des emprunts sur lettres de gage aussi bas que possible, les autorités ont toujours attaché – dès l'institution de la lettre de gage – la plus grande importance au droit de dénonciation du débiteur. L'obligation à long terme devrait pouvoir, en périodes de faibles taux et lorsque l'offre de capitaux est abondante, être dénoncée prématurément à la conversion. Nous espérons obtenir de la sorte un niveau d'intérêt favorable pour les longues périodes durant lesquelles les hausses de taux alternent avec les baisses.

La couverture légale propre aux lettres de gage leur assure des conditions propices et renforce la position des établissements hypothécaires sur le marché des capitaux. Elle est de nature à assurer, notamment aux 205 caisses d'épargne et banques régionales affiliées à la Banque des lettres de gage des établissements suisses de crédit hypothécaire, un certain avantage concurrentiel dans un domaine étroitement délimité, contribuant de la sorte à sauvegarder la diversité des structures bancaires qui répond aux besoins des différentes régions du pays.

2 La surveillance des lettres de gage

La révision de la loi sur l'émission de lettres de gage offre l'occasion de procéder à la refonte indispensable du régime de surveillance des lettres de gage.

21 La situation initiale

211 Le régime actuel

La gestion des centrales de lettres de gage et des établissements affiliés auxquels elles allouent des prêts est soumise, selon la loi actuelle, à la surveillance permanente de l'Inspecteur fédéral des lettres de gage. Si l'inspecteur constate qu'un établissement viole les dispositions de la loi ou de l'ordonnance, il est tenu de lui fixer un délai pour remédier à la situation. Si l'établissement ne donne pas suite à l'injonction de l'inspecteur, c'est au gouvernement qu'il appartient de prendre les mesures requises en vue de protéger les créanciers sur lettres de gage et les prêteurs. C'est ainsi que le Conseil fédéral peut exiger de l'établissement défaillant qu'il remette les valeurs de couverture à l'inspecteur, déclarer la déchéance de lettres de gage ou la péremption de prêts ou encore retirer à la centrale le droit d'émission.

212 Explication et critique du régime actuel

Les centrales ne prêtant qu'aux seuls établissements soumis à la loi sur les banques, il semblerait logique de prévoir un organisme de surveillance unique tant pour les lettres de gage que pour les banques. Pour des raisons purement historiques, il n'en est toutefois pas ainsi. La surveillance bancaire n'existant pas encore au moment de la publication de la loi sur l'émission de lettres de gage (elle ne sera instituée que par la loi sur les banques de 1934), il fallut créer un organisme particulier pour le contrôle de ces lettres, organisme que l'on omit d'intégrer par la suite dans la surveillance bancaire.

Tenant cependant compte des liens matériels entre la surveillance des lettres de gage et celle des banques, le Conseil fédéral a régulièrement nommé au poste d'Inspecteur fédéral des lettres de gage le chef du secrétariat de la Commission fédérale des banques. Il a même fait un pas de plus au décès de

Monsieur D. Bodmer, alors Inspecteur fédéral des lettres de gage. Par modification du 22 octobre 1980 de l'ordonnance d'exécution de la loi sur l'émission de lettres de gage (RO 1980 1566), il a créé la base légale permettant de grouper pour l'essentiel les deux organismes de surveillance. Il a autorisé le secrétariat de la Commission fédérale des banques, chargé de l'Inspection fédérale des lettres de gage, à confier aux organes de révision prévus par la loi sur les banques le contrôle des établissements affiliés aux centrales. Ce mode de surveillance était déjà en germe dans la révision de 1968 de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (art. 35 de la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération, RO 1969 312), qui désignait comme autorité unique «la Commission fédérale des banques et l'Inspection des lettres de gage». La nouvelle loi sur l'organisation de l'administration du 19 septembre 1978 (RS 172.010) se borne à mentionner la Commission fédérale des banques, alors que l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15) précise que c'est à cet organisme qu'il appartient d'exécuter la loi sur l'émission de lettres de gage (art. 11, ch. 10).

En proposant une modification de la loi sur l'émission de lettres de gage, nous entendons mener à bien la fusion déjà amorcée des deux systèmes de surveillance. Les dispositions actuellement en vigueur n'auraient pas permis d'opérer avec la rigueur requise la réunion des deux organismes ni l'uniformisation de la procédure. C'est ainsi qu'il ne pouvait être question de conférer à la Commission fédérale des banques, en vue d'assurer la protection des créanciers sur lettres de gage et des prêteurs, des pouvoirs excédant sa compétence d'inviter les établissements défaillants à rétablir dans les délais la situation antérieure. Aux termes du droit actuel, seul le Conseil fédéral est en effet habilité à prendre de telles mesures.

22 Le nouveau régime

En vertu du nouveau régime que nous vous proposons, la Commission fédérale des banques sera l'autorité d'exécution et de surveillance de la loi sur l'émission de lettres de gage. Par référence à la loi sur les banques, elle se verra accorder en matière de lettres de gage tous les moyens de contrôle dont elle dispose d'ores et déjà dans le domaine de la surveillance bancaire. Le pouvoir de remettre les valeurs de couverture, qui est propre à la législation sur les lettres de gage et qui relevait jusqu'ici du Conseil fédéral, lui appartiendra désormais. Seule la mesure la plus rigoureuse, à savoir le retrait de l'autorisation d'émettre des lettres de gage, restera dans les attributions du Conseil fédéral en sa qualité d'autorité chargée de donner son agrément.

La faculté de déclarer la déchéance des lettres de gage émises ou l'extinction des prêts accordés n'a pas été reprise dans le nouveau texte. Les moyens d'exécution s'étant améliorés, il ne se justifie plus d'empiéter sur le droit civil. Si, malgré l'ordre donné, un établissement refuse de fournir les valeurs de couverture, la décision pourra être exécutée de force. D'autre part si, après remise de ces valeurs et en dépit des avertissements reçus, l'établissement ne

satisfait pas à ses obligations de couverture, la Commission fédérale des banques sera autorisée à procéder à l'exécution d'office.

En lieu et place de l'Inspecteur des lettres de gage, c'est le *secrétariat de la Commission fédérale des banques* qui sera appelé à l'avenir à procéder, au moins une fois l'an, à une révision auprès des centrales.

Eu égard aux membres des centrales et aux autres emprunteurs, l'*organe de révision prévu par la loi sur les banques* étendra ses contrôles à tout ce qui relève des dispositions sur les lettres de gage.

La fusion des deux organes de contrôle permettra de renoncer aux émoluments de surveillance des lettres de gage, puisque les membres des centrales sont déjà appelés à assumer les frais de surveillance bancaire en vertu de l'ordonnance instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement (RS 611.014). Comme les émoluments requis pour les lettres de gage ne rapportent qu'environ 60 000 francs par an (contre quelque 3 millions de fr. selon l'ordonnance précitée) et que la perception est de surcroît assez coûteuse, la moins-value qui en résultera est négligeable. Elle pourra d'ailleurs être compensée par le produit des taxes complémentaires au sens de l'ordonnance. Etant donné les ordres de grandeur, on ne porte pas atteinte de la sorte au principe de causalité. Enfin, il n'y a pas de raison d'étendre l'obligation de l'émolument aux deux centrales de lettres de gage, puisque les actions desdites centrales se trouvent entièrement aux mains des banques affiliées.

3 Résultats de la procédure de consultation

Le projet de loi a été soumis à l'appréciation des centrales de lettres de gage, de l'Association suisse des banquiers, de la Chambre suisse des sociétés fiduciaires et des experts-comptables, des fédérations immobilières et des fédérations de locataires.

A l'exception de celles des deux fédérations immobilières qui, plutôt que de renoncer purement et simplement à la disposition restrictive actuelle, proposent une échéance minimale de 10 ans, toutes les réponses reçues sont favorables au projet.

4 Commentaire des modifications

Article 8

Nous vous proposons de biffer la prescription interdisant de fixer le jour d'échéance avant la 15^e ou après la 40^e année. L'échéance des lettres de gage ne sera donc plus soumise à des limitations imposées par la loi.

En outre, le remboursement anticipé au terme d'un délai d'au moins 10 ans est remplacé par la simple faculté de prévoir ce remboursement lors de l'émission.

Article 32

Au 2^e alinéa, l'«Inspecteur des lettres de gage» est remplacé, conformément au nouveau mode de surveillance, par la «Commission fédérale des banques».

Article 39

La Commission fédérale des banques remplacera l'Inspecteur fédéral des lettres de gage en qualité d'autorité de surveillance en matière de lettres de gage. Elle prendra les décisions nécessaires à l'exécution de la loi et surveillera le respect des prescriptions légales. Elle disposera à cet effet des mêmes instruments de contrôle que pour la surveillance bancaire. Si elle a connaissance d'infractions punissables en vertu de la loi sur l'émission de lettres de gage, elle en informera sans tarder le Département fédéral des finances dont relève l'instruction pénale.

Article 40

L'article 40 règle la remise des valeurs de couverture à l'autorité de surveillance à charge pour elle de les gérer; ce moyen de contrôle était régi jusqu'à présent par l'article 42. Comme la décision portant remise des valeurs de couverture est une mesure sévère de surveillance, on ne devrait pouvoir y recourir que si les prescriptions ont été à répétition reprises gravement violées ou qu'apparaissent des faits portant sérieusement atteinte à la confiance mise dans la banque.

Article 41

L'article 41 prescrit la mesure de surveillance la plus rigoureuse, à savoir le retrait de l'autorisation d'émettre des lettres de gage. La compétence à cet égard appartient au Conseil fédéral.

Article 42

Les centrales de lettres de gage n'étant pas assujetties à la révision prévue par la loi sur les banques (art. 1^{er}, 5^e al., de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne; RS 952.0), leurs comptes annuels sont contrôlés par le secrétariat de la Commission fédérale des banques.

Article 43

Pour ce qui est des autres établissements de crédit, les organes de révision prévus par la loi sur les banques sont également tenus, dans le cadre des contrôles qui leur sont prescrits par la législation bancaire, de s'assurer que les dispositions de la loi sur l'émission de lettres de gage ont bien été observées (registre des gages et couverture des prêts).

Article 47

La fonction d'Inspecteur des lettres de gage étant supprimée, il y a également lieu de biffer la faculté, prévue jusqu'ici par la loi, de lui déléguer les instructions pénales. Comme pour les faits constitutifs de l'infraction au sens des lois sur la Banque nationale, sur les fonds de placement et sur les banques, le Département fédéral des finances est seule autorité d'instruction.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Conséquences financières

Le projet n'entraînera aucune dépense supplémentaire. Les dépenses engagées pour le contrôle des lettres de gage seront couvertes, comme jusqu'ici, par les émoluments des établissements surveillés.

52 Effets sur l'état du personnel

Le projet n'aura aucune répercussion sur l'état du personnel.

53 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de la loi sur l'émission de lettres de gage relevant exclusivement de la Confédération, elle n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes.

6 Grandes lignes de la politique gouvernementale

La présente révision de la loi sur l'émission de lettres de gage n'a pas été expressément prévue dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale de la présente législation. Cela tient au fait que nous avons déjà adopté les Grandes lignes lorsque les deux centrales ont attiré notre attention sur le problème soulevé par les échéances des emprunts sur lettres de gage.

Malgré cette omission, il convient de vous soumettre dès à présent cette modeste révision. La situation du marché des capitaux, qui a rapidement évolué ces tous derniers temps, a sérieusement entravé, du fait notamment de l'échéance de 15 ans, la collecte des fonds au moyen de lettres de gage en même temps qu'elle en provoquait le renchérissement. Les centrales ne sont plus à même, à l'heure qu'il est, de remplir de manière satisfaisante la tâche qui leur a été confiée par le législateur, à savoir de procurer des prêts sur gages immobiliers aux meilleurs taux. Aussi conviendrait-il de leur restituer sans tarder les moyens d'action qui leur permettent d'exercer leur activité conformément aux finalités de la loi. En prévision précisément des conversions d'emprunts auxquels il va falloir procéder dans un proche avenir – des emprunts d'un montant total de 1740 millions de francs seront dénonçables en 1982, 1983 et 1984 – il est nécessaire d'adapter en temps utile la loi aux besoins actuels.

Au demeurant, nous nous sommes expressément réservés dans les Grandes lignes de nous écarter, si la situation devait se modifier, du programme ainsi arrêté. Or, tel est précisément le cas en l'occurrence, ainsi que nous l'avons montré.

7 Constitutionnalité du projet

La modification de la loi sur l'émission de lettres de gage, tout comme la loi elle-même, repose sur l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution qui autorise la Confédération à légiférer dans le domaine du droit civil. Les dispositions régissant la surveillance peuvent en outre se fonder sur l'article relatif au régime des banques, qui a été inséré dans la constitution après la promulgation de la loi sur les lettres de gage (art. 31^{quater}, cst.).

27008

Loi fédérale sur l'émission de lettres de gage

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 12 août 1981¹⁾,
arrête:

I

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

Titre

Loi sur l'émission de lettres de gage (LLG)

Art. 8, 1^{er} et 2^e al.

¹ Chaque lettre de gage indiquera le délai d'échéance. La lettre de gage qui fait partie d'un emprunt amortissable par tirage au sort indiquera en outre le plan d'amortissement.

² Les centrales peuvent, lors de l'émission, prévoir le remboursement anticipé. Elles sont tenues en pareil cas de dénoncer la lettre de gage au moins trois mois à l'avance.

Art. 32, 2^e al.

² La Commission fédérale des banques peut exiger une nouvelle estimation des biens-fonds, lorsque la valeur de l'argent ou les conditions économiques se sont profondément modifiées.

Art. 39

III. Commis-
sion fédérale
des banques

¹ La Commission fédérale des banques veille à ce que les dispositions de la présente loi et de l'ordonnance y afférente soient respectées.

² Les articles 23^{bis}, 23^{ter}, 1^{er} à 3^e alinéas, et 24 de la loi sur les banques³⁾ sont applicables par analogie.

¹⁾ FF 1981 III 181

²⁾ RS 211.423.4

³⁾ RS 952.0

³ Lorsqu'elle a connaissance d'infractions au sens des articles 45 et 46 de la présente loi, la Commission des banques en informe le Département fédéral des finances dans les meilleurs délais.

Art. 40

IV. Remise des valeurs de couverture

¹ La Commission des banques peut ordonner la remise des valeurs de couverture lorsqu'une centrale de lettres de gage ou un établissement de crédit qui a obtenu un prêt d'une centrale viole gravement et à répétées reprises les prescriptions ou compromet sérieusement la confiance qui lui est faite.

² La Commission assure, à titre fiduciaire et aux frais de la centrale de lettres de gage ou de l'établissement de crédit, la gestion des valeurs de couverture jusqu'à ce que la situation normale ait été rétablie ou la confiance restaurée.

Art. 41

V. Retrait de l'autorisation

Si une centrale de lettres de gage s'oppose à répétées reprises aux mesures ordonnées par l'autorité de surveillance, la Commission des banques peut proposer au Conseil fédéral de lui retirer l'autorisation d'émettre des lettres de gage.

Art. 42

VI. Contrôle
a. des centrales de lettres de gage

Le secrétariat de la Commission des banques s'assure chaque année que les comptes annuels des centrales de lettres de gage sont bien conformes, quant à la forme et au fond, aux prescriptions légales, statutaires et réglementaires et que les dispositions de la présente loi et de l'ordonnance d'exécution ont bien été observées.

Art. 43

b. des autres établissements de crédit

¹ Lorsqu'ils contrôlent les membres des centrales de lettres de gage et les établissements de crédit non affiliés qui ont obtenu d'une centrale un prêt au sens de l'article 11, 2^e alinéa, les organes de révision prévus par la loi sur les banques¹⁾ examinent le registre des gages tout comme la couverture des prêts et consignent le résultat de leurs investigations dans le rapport de révision.

² Les banques cantonales qui, en vertu de l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur les banques¹⁾, ne sont pas tenues de se soumettre au

¹⁾ RS 952.0

contrôle de réviseurs indépendants de l'établissement, seront contrôlées par leur propre service de révision.

³ Les organes de révision et les organes de contrôle des banques cantonales communiquent les résultats de leurs investigations à la centrale concernée.

Art. 47, 2^e al.

² L'autorité administrative habilitée à poursuivre et à juger est le Département fédéral des finances.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27008

Message à l'appui d'une modification de la loi sur l'émission de lettres de gage du 12 août 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.10.1981
Date	
Data	
Seite	181-196
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 195

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.