

3039**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne.

(Du 2 février 1934.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter notre message à l'appui du projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne.

PREMIÈRE PARTIE**I. GÉNÉRALITÉS**

Le fait prépondérant qui caractérise l'économie moderne est peut-être moins le phénomène de la concentration des richesses que 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. Le pouvoir des détenteurs du commerce de l'argent qui dispensent le crédit est incontestablement une des grandes puissances modernes. Dans ces conditions, l'activité bancaire est devenue une sorte de fonction publique. Il est tout naturel par conséquent qu'un certain nombre de pays aient déjà édicté des mesures de surveillance à l'égard des établissements financiers. Aux Etats-Unis, les banques affiliées au système fédéral de réserve sont soumises à un contrôle uniforme, appliqué à tout le territoire, et les banques dites banques d'Etat y sont contrôlées par les Etats, qui ont organisé, chacun pour son compte, un système spécial de contrôle. En Europe aussi, plusieurs Etats appliquent déjà un régime de vérifications obligatoires. L'expérience a malheureusement démontré qu'en dépit de ces précautions, de nombreuses banques soumises au contrôle n'ont pas échappé à la défaillance et à la faillite. Lorsque les crises prennent une ampleur catastrophique, la prévoyance de la direction et du contrôle est

souvent mise en défaut. Cela ne signifie point cependant que le contrôle soit inutile. Il va de soi, en outre, qu'une direction habile et prudente est la condition première d'une sage gestion. Rien ne saurait remplacer les qualités essentielles que doivent posséder ceux qui assument la lourde responsabilité de l'administration d'une banque. Il n'en reste pas moins vrai qu'un contrôle régulier, exercé par des spécialistes rompus aux affaires de banque et totalement indépendants, peut fournir un utile appoint de sécurité.

La crise économique qui sévit dans le monde entier rend plus difficile l'exercice de l'activité bancaire. Elle exige une prudence plus grande, encore plus d'habileté que par le passé et le soutien d'un contrôle sévère. Les événements récents ont démontré que rien ne doit être négligé pour renforcer la sécurité et la solidité des banques.

Avant d'examiner le système de contrôle proposé par le projet de loi, constatons que, dans leur ensemble, les banques suisses ont été bien administrées; cela ressort du développement rapide et continu de ces établissements. Nous savons en outre que la plupart de nos banques sont déjà soumises à un contrôle sérieux, assuré par des inspecteurs choisis parmi des techniciens attachés en permanence à l'établissement, ou exercé par une fiduciaire chargée spécialement de procéder à la revision de leur situation. Enfin, depuis longtemps déjà, de nombreuses banques se sont groupées pour constituer des offices communs de contrôle chargés de les reviser régulièrement. Ainsi, la très grande majorité des banques est déjà aujourd'hui contrôlée. Le but de la loi que nous proposons est d'étendre à toutes les banques l'obligation et le bénéfice du contrôle indépendant que se sont volontairement imposé la plupart de nos établissements financiers.

La nécessité de ce contrôle se justifie par l'importance considérable de notre activité bancaire. Les difficultés de l'heure exigent que, dans l'intérêt de la collectivité, l'épargne confiée aux banques soit sérieusement protégée contre tout gaspillage. En outre, comme nous l'enseignement des événements récents, lorsqu'une banque est en difficultés, c'est à l'Etat qu'elle recourt et c'est à l'Etat que font appel à la fois ses créanciers et ses débiteurs. Il est dès lors tout naturel que l'Etat s'efforce, par des moyens appropriés, de conjurer les défaillances. Il importe enfin d'assurer une répartition judicieuse du crédit à des conditions avantageuses. Cette préoccupation justifie les dispositions concernant l'exportation des capitaux et la stabilité du taux d'intérêt des dépôts.

Avant de choisir les moyens de contrôle en pleine connaissance de cause, il importe de considérer de près le système bancaire de notre pays afin de bien se rendre compte des éléments qui le composent et de la diversité qui nécessite une législation appropriée et souple.

II. LE SYSTÈME BANCAIRE SUISSE

Le système bancaire suisse a atteint un haut degré de développement. Il étend ses ramifications sur tout le pays. A fin 1932, on compte plus de 300 établissements financiers publiant des comptes annuels. Ces établissements disposent d'un réseau serré de 200 succursales, 400 agences et plus de 1500 offices auxiliaires collecteurs de fonds. Si l'on ajoute à ce chiffre 571 caisses Raiffeisen, on arrive à un total de plus de 3000 offices bancaires.

Notre organisation bancaire, qui recueille l'épargne du pays pour la répartir selon les besoins de l'économie, a donc pris au cours des ans un puissant essor. A fin 1906, le bilan global des banques suisses se chiffrait par 6,4 milliards de francs; à fin 1932 il accuse le chiffre impressionnant de 20 milliards. Les banques suisses administrent une portion considérable de la fortune nationale. Le bénéfice brut des banques, qui atteignait 94 millions en 1906, a passé à 340 millions en 1932.

La banque assure à notre balance des paiements un appoint indispensable. Elle fournit au fisc des recettes considérables, qui ont puissamment contribué au rétablissement de notre équilibre budgétaire et à l'assainissement de nos finances publiques. En 1929, les banques ont payé aux communes, aux cantons et à la Confédération quelque 30 millions sous forme d'impôts. La banque est devenue une de nos positions économiques principales. La statistique annexée au présent message fournit des détails sur l'importance et la structure des banques.

La comparaison de notre système bancaire avec celui de l'étranger fait ressortir des différences fondamentales. Nos banques n'ont pas poussé si loin que les établissements étrangers la division stricte du travail. Elles sont moins spécialisées. Chaque établissement de crédit a, chez nous, un plus large champ d'opérations. Par contre, à l'exception de la plupart des grandes banques, dont les ramifications s'étendent sur tout le pays, elles pratiquent le principe de la limitation géographique des activités.

La grande diversité qui caractérise le système bancaire suisse rend très difficile la tâche du législateur. Il ne saurait être question d'édicter des prescriptions à la fois générales, uniformes et rigides. La loi sur le contrôle des banques devra se borner à énoncer des principes généraux, qui doivent autoriser certaines exceptions. En effet, on ne saurait soumettre au même régime la petite banque qui fait spécialement les opérations de crédit foncier et la grande banque commerciale qui, elle aussi, effectue des prêts hypothécaires. Il n'est de ce fait guère possible de répartir les banques suisses en classes nettement délimitées. Il est pourtant indispensable de les grouper d'après certains critères, sinon il devient impossible d'édicter des prescriptions de contrôle vraiment utiles. En raison de la diversité qui caractérise le système bancaire suisse, la prise en considération d'un seul élément même très important, comme la structure du bilan, le champ

d'activité des banques, le statut juridique ou l'importance de l'établissement, ne permet pas toujours d'opérer un groupement rationnel. Il faudra parfois, selon l'objectif visé par une prescription particulière, considérer simultanément plusieurs de ces éléments.

Les banques suisses ont constitué plusieurs groupements importants réunissant celles qui ont des intérêts communs. Une association groupe les banques cantonales. Pour la prise ferme de grands emprunts les grandes banques forment un puissant groupement dont les membres ne se distinguent que par leur importance des autres établissements exerçant le même genre d'activité, dans un cadre plus restreint. Mais ces groupes sont si peu homogènes que la loi ne peut pas se borner à édicter des prescriptions pour chacun d'eux.

Le projet de loi contient des prescriptions générales dont l'application sera différente selon que l'établissement a plutôt le caractère d'une banque commerciale ou le caractère d'une banque hypothécaire. En revanche, les dispositions concernant la protection des dépôts d'épargne s'appliquent uniformément à tous les établissements, sauf à ceux dont les engagements jouissent de la garantie d'un canton. C'est une caractéristique des plus marquantes du système bancaire suisse que les établissements de tous les groupes acceptent des fonds d'épargne.

Ces quelques considérations sur le système bancaire suisse expliquent pourquoi notre législation sur le contrôle des banques ne peut guère s'inspirer des lois édictées par les autres pays. Elles motivent le système de contrôle proposé et justifient aussi les exceptions à la règle générale.

III. MESURES ENVISAGÉES

Les mesures envisagées doivent assurer une gestion prudente et empêcher le renouvellement des fautes commises. La tâche du législateur est rendue extrêmement difficile du fait que les particularités du système bancaire suisse nous empêchent de bénéficier utilement des expériences faites ailleurs. Il faut chercher une solution conforme à une organisation diversifiée à l'extrême. Pour soumettre les banques suisses à une législation efficace, il faut dès lors ou bien édicter une loi très détaillée qui tienne compte de tous les types de banque ou bien se borner à codifier quelques principes généraux et instaurer une surveillance adaptée en fait à chaque cas particulier. Le premier système nous amènerait fatalement aux incessantes adaptations de détail exigées par les continuelles transformations d'une activité en constante évolution. Au surplus, l'expérience a démontré ailleurs que l'efficacité d'une loi de ce genre ne dépend pas nécessairement du nombre de ses articles. L'exemple de l'étranger nous enseigne d'autre part que la sécurité des établissements financiers dépend surtout de l'habileté, de la prudence et de la probité de la direction. Enfin, le contrôle le plus sévère ne saurait protéger totalement les banques contre les

ravages des crises qui bouleversent toute l'économie. C'est ainsi qu'en dépit d'un contrôle officiel extrêmement serré, plus de 2500 banques américaines ont dû fermer leurs guichets de 1930 à 1933 et plusieurs milliers d'autres ont dû être secourues par l'Etat.

La loi tend à réaliser par l'emploi simultané de plusieurs moyens la sécurité qu'elle veut procurer aux déposants. C'est d'abord l'application généralisée des principes d'une sage organisation interne, précisant les compétences et les responsabilités des différents organes. Ensuite vient l'obligation d'établir et de publier des comptes et bilans dressés suivant un modèle clair et intelligible. Le moyen complémentaire consiste dans un contrôle compétent et rigide, obligatoire pour toutes les banques. Ce contrôle aura pour effet de raffermir le sentiment de la responsabilité et exercera préventivement une action salutaire. Les expériences faites en Suisse même, dans ce domaine, sont encourageantes. Rappelons qu'à la suite de diverses débâcles bancaires, les banques bernoises se sont fédérées pour créer un organisme de revision. Depuis que ce contrôle fonctionne, aucune défaillance n'a été constatée chez les établissements qui y sont affiliés. Sur un plan géographique plus étendu, l'union suisse des banques régionales, caisses d'épargne et de prêts, a également imposé le contrôle fiduciaire obligatoire à tous ses membres. Ici encore, les défaillances ont été extrêmement rares. Les caisses Raiffeisen, qui, elles aussi, ont rendu obligatoire le contrôle de toutes les caisses affiliées, ont obtenu d'excellents résultats. Les banques elles-mêmes s'en sont rendu compte puisque ce sont elles qui ont pris l'initiative de recourir au contrôle. Ce besoin de vérification s'est généralisé à tel point que plus de 65 pour cent des banques régionales s'y sont soumises de leur propre chef. Le contrôle organisé par groupe nous paraît être la forme la mieux appropriée à notre pays. Il est désirable que, progressivement, toutes les caisses d'épargne, les Raiffeisen et toutes les banques moyennes s'unissent pour créer des organes de contrôle indépendants, chargés de surveiller tous les établissements affiliés. Souhaitons que les grandes banques créent à leur usage une institution analogue! Le projet de loi confie le contrôle fiduciaire aux institutions de revision privées offrant toute garantie de compétence.

Le contrôle de l'activité des banques doit avoir trois objectifs essentiels:

- a. accroître la sécurité des déposants en établissant des principes très généraux de saine organisation et de prudente gestion, en assurant la sincérité des bilans et en précisant la responsabilité des membres des différents organes des banques;
- b. assurer à l'économie nationale, à des conditions normales, les crédits qui lui sont nécessaires en harmonisant la politique des banques avec les exigences de notre économie agricole, industrielle et commerciale;

- c. mieux renseigner la banque nationale, qui est chargée de diriger notre politique d'escompte et de change et surtout notre politique monétaire, sur ce qu'il lui importe de savoir à cet effet.

A. Dispositions d'ordre organique et technique.

La loi sur les banques ne saurait se borner à édicter des mesures de contrôle. Sans doute le contrôle, du seul fait qu'il existe, exerce-t-il une action préventive en obligeant les organes directeurs des banques à une sage prudence. Cependant, il est bon qu'indépendamment de ce contrôle, la loi oblige encore toutes les banques à se conformer aux principes de saine organisation et de prudente gestion qui ont fait la prospérité de l'ensemble de nos banques. Il faudra cependant se garder d'édicter des dispositions qui portent la marque des circonstances extraordinaires que nous traversons. Cette loi ne doit point être une loi d'occasion. N'oublions pas non plus que si telles dispositions draconiennes garantissaient les dépôts, elles entraveraient l'essor de l'économie bancaire et renchériraient le crédit, causant ainsi un préjudice général plus considérable qu'une défaillance isolée. La loi doit donc tenir sagement compte de deux exigences opposées : sécurité des déposants d'une part, et prospérité bancaire, besoins de crédits, développement de l'économie d'autre part.

Jusqu'ici, exception faite des lois sur les banques cantonales, les seules dispositions légales régissant les banques sont les prescriptions générales du code des obligations, applicables à toutes les entreprises industrielles et commerciales, grandes et petites, quel que soit le genre de leur activité. Or, le caractère d'intérêt général des banques rend nécessaire l'établissement de normes spéciales.

La première règle de protection en faveur des déposants consiste à obliger les banques à maintenir une proportion normale entre fonds propres (capital versé et réserves) et engagements de tous genres. Les fonds propres constituent la garantie des dépôts en cas de dépréciation de l'actif. Ils sont là en tout premier lieu pour couvrir les pertes. En raison de la diversité des établissements, il est très difficile, sinon impossible, de prescrire un rapport entre les fonds propres et les engagements qui s'applique uniformément à toutes les banques. La loi prévoit en principe l'obligation de maintenir un rapport suffisant selon les normes qui seront édictées par l'ordonnance. Il y aura lieu de tenir compte de la nature des différents établissements.

La loi, en prévoyant certaines règles organiques, en imposant l'obligation d'un contrôle sérieux, tend aussi à protéger les actionnaires et les sociétaires contre les risques de pertes. Cela est d'autant plus nécessaire, pour les établissements constitués sous la forme coopérative, que l'influence des sociétaires sur les destinées de l'établissement est minime et que leurs parts sociales constituent souvent le placement de leur épargne. L'obli-

gation d'effectuer des versements au fonds de réserves avant de distribuer un bénéfice préservera le capital social d'une mise à contribution immédiate en cas de pertes.

Mais la sécurité des déposants, et subsidiairement celle des sociétaires, ne constituent qu'un des aspects de la question bancaire. Il ne suffit pas en effet que les dépôts soient en principe garantis, il faut encore qu'ils puissent être retirés dans les délais fixés. Si les banques servent d'intermédiaires pour les placements à long terme, elles reçoivent aussi provisoirement les disponibilités dont les déposants n'ont pas emploi immédiatement, d'où nécessité pour les banques d'être constamment prêtes à faire face à leurs engagements à vue ou à court terme.

Pendant il est impossible de régler cette importante question par une disposition rigide et uniforme. Chaque banque a, en effet, son caractère propre, découlant de la stabilité plus ou moins ferme des dépôts qui lui sont confiés, et, pour chaque établissement, le degré de stabilité varie selon les conditions économiques générales. La sagesse des administrateurs de la banque et leur expérience seront toujours plus efficaces qu'une règle fixe. Il est cependant utile de poser certains principes concernant la liquidité. Quelques syndicats régionaux de revision appliquent des normes qui, jusqu'ici, ont fait leurs preuves. Mais on ne saurait y soumettre uniformément tous les établissements. Nous proposons donc de fixer le principe dans la loi et de confier au règlement d'exécution le soin de déterminer les modalités d'application.

Le problème de la sécurité pose des questions si délicates qu'il paraît nécessaire de permettre à l'autorité de contrôle de déroger, dans les cas exceptionnels, aux prescriptions de l'ordonnance. La commission des banques examinera chaque cas individuellement et pourra par exemple exiger d'un établissement qu'il constitue des sûretés complémentaires sous forme d'un dépôt de titres de premier ordre ou d'un avoir à la banque nationale. De cette façon, l'excédent des dépôts ne sera pas placé en actifs susceptibles de se déprécier, mais en actifs sûrs, pour lesquels la garantie spéciale du capital social n'est pas nécessaire.

La loi règle encore deux autres points : le sort des intérêts dont la rentrée est dangereusement compromise et la publication des avoirs dans les sociétés affiliées. Il ne faudrait pas en inférer que ces deux dispositions sont destinées à combattre des abus fréquents. La très grande majorité des banques suisses établissent déjà leurs bilans d'après des principes sévères. Il y a quelques années, à l'occasion d'une défaillance, on a constaté qu'un établissement se trouvant dans une situation difficile avait porté comme bénéfice des intérêts non payés qu'il aurait fallu passer par profits et pertes et considérer comme perdus. Il est aussi arrivé qu'une banque ait cédé à une société affiliée des actifs très dépréciés et porté en compte une créance sur cette société pour une valeur exagérée. Ce sont des cas tout à fait exceptionnels, mais nous estimons qu'il est indiqué d'en prévenir le retour.

Si rares que soient ces cas, les articles en question ont cependant leur raison d'être.

B. Protection des dépôts d'épargne.

A une époque à laquelle on ne songeait pas encore à édicter une loi sur les banques, le législateur avait déjà envisagé la nécessité de régler sur le terrain fédéral la protection des dépôts d'épargne. L'article 57 du titre final du code civil dispose textuellement :

« Aussi longtemps que la Confédération n'aura pas légiféré en cette matière, les cantons peuvent instituer, en faveur des dépôts d'épargne opérés dans leur territoire, un privilège sur les papiers-valeurs et autres créances des établissements qui reçoivent ces dépôts; ce privilège sera limité de manière à sauvegarder suffisamment les droits des tiers et ne sera pas soumis aux règles du présent code sur le gage mobilier.

« Les dispositions légales créant ce privilège ne peuvent être édictées que par la voie législative et ne sont applicables qu'après avoir été sanctionnées par le Conseil fédéral, qui veille en particulier à ce que la notion du dépôt d'épargne soit suffisamment précisée et à ce que les titres grevés du privilège soient nettement définis.

« Le régime des caisses d'épargne reste d'ailleurs soumis au droit cantonal jusqu'à la promulgation d'une loi fédérale sur la matière. »

L'occasion est excellente de régler cette importante question. La loi ne reconnaît comme dépôts d'épargne que les dépôts qui sont expressément désignés par le mot d'« épargne ». Ces dépôts, comme leur stabilité relative le démontre, constituent la réserve de sûreté des classes moyennes et des classes modestes de la population. Il faut donc leur accorder une protection spéciale. Aussi, d'après le projet de loi, doivent-ils être privilégiés en cas de faillite jusqu'à concurrence de 3000 francs. Au premier abord, on est tenté de trouver cette protection insuffisante, d'autant plus que la législation fédérale abroge les lois cantonales. On attendait peut-être, dans certains milieux, une législation spéciale et beaucoup plus détaillée sur l'épargne. Mais ne perdons pas de vue que la loi sur les banques entend, par l'ensemble de ses dispositions et spécialement par les mesures de contrôle, procurer la sécurité non seulement aux dépôts d'épargne, mais à tous les dépôts. L'article relatif aux dépôts d'épargne n'est qu'une disposition complémentaire.

On se demandera s'il n'aurait pas mieux valu laisser subsister la législation cantonale à titre de complément éventuel de la loi fédérale. A la réflexion, on est amené à rejeter cette idée pour la raison d'abord que le contrôle fiduciaire de toutes les banques, y compris les caisses d'épargne, par des spécialistes constitue une importante garantie générale. Ensuite, le privilège de 3000 francs en cas de faillite assure la protection des petits déposants qui sont tout spécialement dignes de sollicitude. Enfin, la majorité des cantons ne possède pas de législation sur l'épargne.

C. Responsabilité des organes directeurs des banques, contrôle et publicité.

L'exemple des Etats qui ont institué un contrôle parfois très serré des banques démontre malheureusement que le meilleur contrôle n'a jamais réussi jusqu'ici à prévenir d'une manière absolue ni les défaillances isolées ni les défaillances collectives. C'est que le contrôle ne remplacera jamais la prudence de la direction d'une banque. La présente loi s'inspire de cette vérité fondamentale. C'est pour cela qu'elle place la responsabilité des organes de l'administration des banques au centre des précautions dont elle attend la sécurité qu'elle doit aux déposants. Elle veut assurer la solidité de l'édifice bancaire en renforçant le sentiment de responsabilité de ceux qui sont à sa tête. A cet effet elle remplace les dispositions du code fédéral des obligations sur la responsabilité par des normes plus sévères. Elle précise les responsabilités afin de les rendre plus effectives. A cette fin, elle oblige les banques à s'organiser de telle manière que les attributions des divers organes soient nettement délimitées. Puis elle fait expressément peser la responsabilité non pas sur ces organes, direction, conseil d'administration, comme tels, mais sur leurs membres. La responsabilité n'est plus collective, elle devient individuelle. En outre, ces dispositions aggravées sur la responsabilité, empruntées au projet de revision du code des obligations, s'appliquent aux dirigeants des banques constituées sous n'importe quelle forme juridique et non seulement aux sociétés anonymes. De plus, dans tous les cas, l'action en responsabilité n'appartient plus comme autrefois exclusivement à la société, mais à chaque sociétaire et à chaque déposant individuellement. En édictant des prescriptions de technique bancaire, la loi précise les responsabilités, puisque toute infraction à ces prescriptions constitue un délit. La sanction prévue est l'amende, cumulée dans les cas graves avec l'emprisonnement.

Enfin, cet ensemble de mesures trouve son couronnement dans le contrôle exercé par des institutions de revision, indépendantes des établissements à contrôler et placées sous la surveillance de la commission des banques que nomme le Conseil fédéral.

L'activité bancaire est si délicate et si diverse qu'on ne saurait songer à confier le contrôle à l'Etat. Le contrôle officiel n'est d'ailleurs ni dans l'intérêt de l'Etat ni dans celui des banques, car il exigerait la création d'un appareil bureaucratique très compliqué. Le contrôle comptable des opérations d'une seule grande banque exige, en effet, la présence permanente d'une importante équipe de spécialistes (chacun de nos grands établissements financiers occupe de sept à dix inspecteurs et aides-inspecteurs). Et surtout le contrôle officiel affaiblirait le sentiment de responsabilité des administrateurs et engagerait de façon dangereuse la responsabilité de l'Etat. L'intervention de contrôleurs fédéraux aurait d'autres inconvénients encore: elle inquiéterait la clientèle, qui attache une grande

importance au secret bancaire et compte sur celui-ci. La fuite des capitaux déposés dans nos banques, qui serait probablement la conséquence du contrôle officiel, causerait à notre pays un préjudice dont nous devons le préserver.

Le contrôle des banques sera donc confié aux institutions créées spécialement pour effectuer des revisions. Les fiduciaires et les instituts de revision totalement indépendants sont particulièrement qualifiés pour remplir cette délicate mission. En principe, la revision obligatoire instituée par la loi ne devra pas être confiée à des spécialistes opérant pour leur compte. Un contrôle exercé dans ces conditions pourrait manquer d'indépendance et d'autorité envers les établissements bancaires.

Les institutions de revision dresseront des rapports détaillés de leurs opérations. Ils relèveront en particulier les défauts constatés dans l'organisation administrative et comptable de la banque. Ils ne se borneront pas à constater si la banque est gérée conformément aux exigences légales et contiendront des renseignements détaillés sur la répartition des crédits en Suisse et à l'étranger, afin d'attirer, le cas échéant, l'attention du conseil d'administration sur une politique de crédits trop unilatérale. Ils signaleront l'importance des créances improductives ou douteuses et les crédits personnels accordés à la légère aux membres de l'administration de la banque. Ils contiendront en un mot toutes les données qui doivent permettre aux organes de la banque d'apprécier en connaissance de cause la situation véritable de l'établissement dont ils ont la responsabilité. Il est à peine nécessaire de souligner l'importance d'une telle appréciation émanant d'une instance compétente et neutre. A l'avenir, il ne sera plus possible aux administrateurs de s'excuser en alléguant, comme ce fut le cas parfois, qu'ils ignoraient tel ou tel fait ou tel engagement important. La responsabilité des administrateurs sera directement engagée, l'ignorance entraînant déjà la responsabilité pour cause de négligence.

A ce contrôle direct par des institutions professionnelles et indépendantes, renforçant celui qui incombe aux organes internes, la loi en superpose un autre: la surveillance par la commission fédérale des banques.

Pour que la commission des banques soit informée des irrégularités et des situations graves constatées dans la gestion des banques par les réviseurs, la loi oblige ceux-ci de les lui communiquer. La composition de la commission de surveillance doit lui assurer une autorité inattaquable. N'en pourront faire partie que des personnes connaissant à fond la technique de la banque ou celle de la revision bancaire.

Cette organisation du contrôle et de la surveillance des banques présente le grand avantage de n'engager ni la responsabilité de l'Etat ni celle de la banque nationale. Elle crée cependant un contrôle efficace et souple, dépourvu de tout caractère bureaucratique, dont l'intervention permettra de prendre rapidement les mesures conservatoires nécessaires. Institutions de revisions et commission des banques, qui doivent assurer l'application

ponctuelle de la loi, constituent la meilleure garantie en faveur des déposants et des sociétaires.

L'exemple d'autres pays prouve malheureusement que le contrôle est impuissant à prévenir toutes les défaillances. Il n'est au pouvoir de personne de préserver les banques des douloureuses et fatales répercussions d'une dépression économique générale, de les protéger efficacement contre l'effondrement des valeurs et l'insolvabilité de nombreux débiteurs qui en sont la conséquence. Cela n'empêche point le contrôle et la surveillance d'exercer un rôle utile, puisque leur objectif est de prévenir les irrégularités dans la gestion des banques et de renseigner exactement déposants et sociétaires en exigeant que les comptes soient toujours l'image exacte de la situation. Ainsi, la bonne gestion et les conditions que remplissent déjà les comptes de l'immense majorité des banques suisses ne doivent à l'avenir souffrir aucune exception. L'Etat ne fournit aucune garantie directe de solvabilité, mais il crée un régime qui prévient l'incurie et permet de se mieux rendre compte de la situation d'un établissement. L'obligation de mettre à la disposition du public des bilans clairs et exacts permettra de juger du degré de sécurité offert par chaque établissement.

D. Dispositions facilitant la régularisation du marché de l'argent et du change par la banque nationale.

La banque nationale a pour tâche principale de régulariser le marché de l'argent et celui de notre change pour faciliter les opérations de paiement. Pour qu'elle puisse remplir cette tâche, il est indispensable qu'elle soit informée à temps des opérations qui réagissent sur le marché. A cette fin, la loi oblige les banques à lui remettre les bilans trimestriels ou mensuels, suivant l'importance de l'établissement. Ces bilans, dressés suivant un modèle uniforme, fourniront en particulier à la banque nationale la possibilité de juger du degré de liquidité de nos établissements de crédit.

Mais il est un domaine dans lequel la banque nationale doit pouvoir exercer une influence directe: ce sont les opérations de crédit et de placement à l'étranger. La loi octroie à la banque nationale le droit d'opposer son veto à ces opérations lorsque la situation du marché de l'argent ou celle du change l'exige. Depuis quelques années, les banques se sont prêtées de bon gré à un contrôle de ce genre. Aussi suffit-il maintenant de donner aux arrangements pris une base légale et de les élargir. Jusqu'ici, seuls les emprunts étrangers offerts au public devaient être annoncés à la banque nationale. Donéavant, les banques devront consulter cette dernière avant de conclure toute affaire importante avec l'étranger.

Cette disposition a une portée générale pour notre économie. Elle permet de réserver au marché suisse, à des conditions normales, l'épargne et les réserves de capitaux du pays. Depuis plusieurs décennies, l'économie suisse bénéficie des bienfaits de l'argent abondant, et, relativement, à bon marché.

C'est là un avantage que nous devons conserver. Il faut poursuivre une politique méthodique et rationnelle des crédits à l'étranger, c'est-à-dire subordonner toujours plus l'exportation des capitaux aux intérêts de notre politique économique nationale.

Dans le même ordre d'idées, il serait vivement désirable de prévenir des changements trop fréquents du taux d'intérêt, qui troublent l'économie. Toutes les tentatives faites à l'étranger et dans divers cantons suisses pour fixer un taux maximum se sont révélées inopérantes, parce que les phénomènes économiques résistent très souvent à la volonté du législateur. Il serait vain par conséquent de recourir à une réglementation de ce genre. Il est cependant souhaitable qu'un *modus vivendi* souple prévienne, sans empêcher le développement de l'économie et la formation de l'épargne, les élévations inopportunes et intempestives des taux. La liquidité des banques ne doit pas, naturellement, en être amoindrie. Il sera peut-être possible, par les consultations que la loi institue, de créer une solidarité plus étroite entre les banques. Cette disposition complète en tout cas utilement celle qui a trait aux crédits à l'étranger. En effet, les banques les moins bien dotées en disponibilités seront tout naturellement amenées à restreindre leur activité à l'étranger avant que leur trésorerie se resserre au point de les contraindre à élever le taux de leurs obligations de caisse. Il va sans dire que c'est la banque intéressée et non pas la banque nationale qui décide en dernier ressort de l'élévation de taux envisagée. Depuis quelque temps, les trois groupes principaux de banques, les grandes banques, les banques cantonales et les banques régionales, ont conclu avec la banque nationale un arrangement à bien plaisir, aux termes duquel leurs membres s'engagent à ne pas relever le taux des obligations de caisse sans en avoir préalablement référé à la banque nationale. Nous pensons qu'il est indiqué de retenir ce principe dans la loi en laissant, comme c'est le cas actuellement, à la banque nationale le soin de s'entendre avec les banques sur cette question. Il paraît sage de se borner au taux des obligations de caisse, parce qu'en le contrôlant, on surveille la position capitale. Les obligations de caisse jouent en effet, dans l'économie des banques, le rôle de premier plan. C'est du taux des obligations de caisse que dépendent indirectement les autres taux créanciers et débiteurs.

DEUXIÈME PARTIE

JUSTIFICATION ET EXPLICATION DES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DU PROJET

1. Champ d'application de la loi.

Art. 1 et 2. — La loi s'applique à toutes les banques et à tous les banquiers, quelle que soit la forme juridique sous laquelle les établissements sont organisés. La banque est par définition une entreprise qui fait le

commerce de l'argent. Aussi suffit-il à une maison de porter le nom de banque ou de banquier pour être soumise à la loi. Il arrive toute fois qu'une telle maison ne travaille pas avec l'argent de tiers; dans ce cas, elle devra abandonner sa dénomination, qui peut induire le public en erreur. Par contre, on peut aussi faire le commerce de l'argent sans que cela ressorte de la raison sociale. Dans ce cas-là, il ne s'agit pas moins d'une banque ou d'un banquier. La loi est par conséquent applicable à tous ceux qui font appel au public, par circulaire, par annonces et par d'autres moyens, pour recueillir des dépôts. Elle s'applique également aux sociétés financières, aux agents de change, etc. dès que ces sociétés ou agents opèrent avec des fonds recueillis dans le public. La loi s'applique même aux notaires et agents d'affaires, patentés ou non, qui travaillent pour leur compte avec les fonds de leurs clients.

En raison de la garantie dont bénéficient les banques cantonales et de la participation des représentants de l'Etat à l'administration et au contrôle de ces établissements, on aurait pu être tenté de les exclure de la loi. Il est cependant certainement préférable que toutes les banques, sans exception, soient soumises aux règles générales de saine gestion qu'exige la loi. Les cantons eux-mêmes ont intérêt à ce que leur établissement officiel soit géré d'après ces principes et que les membres de l'administration de leur banque soient soumis aux prescriptions de la présente loi sur les responsabilités. Il va de soi aussi que les banques cantonales doivent être astreintes à communiquer à la banque nationale leur bilan, établi suivant le modèle obligatoire pour toutes les banques. La position des banques cantonales est très importante. La banque nationale doit la connaître pour pouvoir orienter sa politique d'escompte et de change en pleine connaissance de cause.

Cependant, pour tenir compte de la situation spéciale de ces établissements, la loi prévoit qu'ils peuvent être dispensés du contrôle imposé aux autres banques lorsqu'ils ont eux-mêmes organisé un contrôle indépendant, offrant toutes les garanties désirables.

La loi s'applique aussi aux sièges, succursales et agences de banques étrangères établies en Suisse. La commission des banques fixera dans chaque cas d'espèce les modalités d'application de la loi. Constatons que les traités internationaux d'établissement ne permettent pas de leur appliquer un régime plus sévère qu'aux banques suisses. Cependant, dans les cas où il le jugera nécessaire, le Conseil fédéral pourra exiger de ces banques qu'elles déposent une garantie.

La loi ne s'applique pas à la banque nationale, à la caisse de prêts de la Confédération ni aux centrales d'émission de lettres de gage, l'activité, le fonctionnement et le contrôle de ces établissements étant réglés par des lois fédérales en général encore plus sévères que notre projet. Il est inutile de mentionner ici la banque pour les règlements internationaux,

qui a un statut international reconnu par la Confédération et que nous n'avons ni l'intention ni le droit de soumettre à la législation suisse sur les banques. D'ailleurs cette banque ne travaille qu'avec les banques d'émission et n'entre pas en relation avec le public. Ce n'est pas une banque dans le sens de notre projet.

2. Organisation interne des banques. Responsabilité des organes . de l'administration.

Art. 3. — Une des garanties essentielles d'une saine gestion réside dans une administration dont les organes sont bien déterminés et les attributions nettement délimitées. Une situation et des attributions clairement définies facilitent la détermination des responsabilités personnelles en cas de faute. L'article 3 y pourvoit. On pourrait souhaiter que cet article fixe d'une façon plus précise encore cette organisation. Cependant, cela n'est pas possible, car les banques suisses sont trop diverses quant à leur importance et quant à l'étendue du champ de leurs opérations. La loi ne peut que poser les principes généraux qui régiront la délimitation des organes et la détermination de leurs attributions. Le règlement d'exécution prévoira que le président du conseil ne peut être délégué du conseil d'administration dans la direction générale. Au surplus, l'institution de revision et, subsidiairement, la commission des banques veilleront que ces principes soient rigoureusement appliqués par chaque établissement. Cette réglementation extrêmement souple se révélera plus efficace que des normes rigides, qui seraient souvent inapplicables.

Dans le domaine de l'organisation, la loi prévoit une exception en faveur des banques cantonales. En raison de leur caractère d'établissements de droit public, ces banques possèdent d'ailleurs une organisation correspondant aux exigences de la présente loi.

La loi ne soumet pas les banques au régime de la concession. Ce régime présenterait de multiples désavantages. Par contre, elle prescrit qu'une banque ne peut commencer son activité ou être inscrite au registre du commerce qu'après que la commission des banques aura notifié aux intéressés que son organisation statutaire répond aux exigences de la loi. La commission s'enquerra auparavant du degré de garantie morale que présentent les fondateurs de la banque.

Art. 4. — L'article 4 est emprunté au projet de revision du code des obligations et aggrave sensiblement la responsabilité des personnes faisant partie des organes supérieurs de l'administration des banques. Il confère, en effet, non pas seulement à la société, mais aux sociétaires et aux créanciers le droit d'actionner individuellement les personnes responsables pour les pertes qu'ils subissent.

3. Comptes annuels et bilans.

Art. 5 et 6. — Les sociétaires d'une banque et ses déposants sont les premiers intéressés au sort de l'établissement. La loi leur fournit le moyen d'exercer un contrôle indirect et de suivre la marche des établissements. Elle oblige d'abord les banques à publier chaque année non seulement leur bilan, comme le prescrit le code des obligations, mais encore leur compte de profits et pertes, ce compte formant un complément très utile pour l'appréciation de la situation et du développement d'une banque. La loi va plus loin encore : elle oblige les banques d'une certaine importance à publier, outre les comptes annuels, un bilan semestriel, et, pour les plus importantes, trois bilans trimestriels intercalaires.

Le projet de loi prévoit que le Conseil fédéral peut, lorsque la situation générale l'exige, autoriser les banques à déroger aux prescriptions légales sur l'établissement du bilan. On peut concevoir, par exemple, que sous l'influence d'événements graves et imprévisibles aujourd'hui, le marché des capitaux pourrait se tendre à tel point que les meilleurs titres suisses se capitaliseraient à 6 pour cent ou plus, comme ce fut le cas en 1920. Le portefeuille-titres des banques subirait alors une forte dépréciation, et cela pourrait mettre dans une position difficile nombre de banques de la campagne qui ont la sagesse de se constituer un portefeuille-titres important comme réserve de liquidité. Le Conseil fédéral pourrait alors prendre un arrêté autorisant les banques à amortir la perte de cours sur plusieurs exercices. Cet arrêté serait naturellement publié de façon que les déposants en aient connaissance, l'esprit du projet de loi tendant à mieux renseigner le public sur la situation bancaire.

Les indications du bilan ne sont utiles qu'à la condition de n'être pas trop sommaires et d'être établies sur des bases stables, permettant de comparer la situation d'un établissement à diverses époques. Le Conseil fédéral fixera par conséquent pour chaque groupe de banques les éléments de ces bilans et la date à laquelle ils devront être publiés. Ces dispositions consacrent en somme l'usage de ces dernières années, en l'étendant à certains établissements qui n'y étaient pas encore soumis.

Seules les banques privées qui ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds sont libérées de l'obligation de publier ces bilans. Il n'y a pas de raison d'obliger ces banques, constituées sous forme de raison sociale individuelle, de société en nom collectif ou de société en commandite, à publier leur situation. Du reste, leurs engagements sont garantis par les biens personnels des associés indéfiniment responsables.

Art. 7. — Cet article prescrit la remise obligatoire de bilans mensuels d'une certaine importance à la banque nationale. Ce faisant, il consacre, lui aussi, un usage déjà pratiqué depuis plusieurs années. Le but de cette

disposition n'est pas de soumettre lesdits bilans au contrôle de la banque nationale, car ce serait la charger d'un travail et d'une responsabilité trop lourds. Ces bilans doivent simplement permettre à la banque d'émission de mieux connaître la situation de nos banques pour pouvoir diriger sa politique d'escompte et de change en liaison plus intime avec elles. Les bilans mensuels seront établis sur la même base que les bilans publiés. Un élément plus précieux d'information sera donné à la banque nationale par les bilans semestriels détaillés, dont elle fixera elle-même la formule-type. Il est préférable de lui en laisser le soin plutôt que de déterminer ce modèle, qui doit pouvoir être modifié selon les besoins. Enfin, pour compléter sa documentation, la banque nationale peut exiger des banques tous les renseignements qu'il lui paraît utile de demander.

Il y a lieu d'insister sur le fait que la banque nationale ne se servira de ces bilans et renseignements que pour les besoins de sa propre politique et non pas pour le contrôle. Cela ressort d'ailleurs clairement du fait qu'elle est tenue sur ce point au secret absolu.

Art. 8. — Cet article vise les rares établissements qui seraient tentés de faire figurer comme bénéfiques des intérêts considérés comme perdus. En leur interdisant de comptabiliser ces intérêts comme recettes, on les empêche de distribuer aux actionnaires des bénéfiques fictifs et d'affaiblir encore une situation probablement déjà tendue.

Art. 9. — Cet article doit contribuer à la clarté des bilans des rares banques qui peuvent avoir intérêt à faire figurer, sous divers articles de leur bilan, des crédits à des sociétés affiliées.

4. Dispositions sur les fonds propres et la liquidité.

Art. 10 et 11. — Les normes prévues aux lettres *a* et *b* de l'article 10 seront fixées en considération de la nature des établissements. C'est ainsi qu'une banque commerciale faisant des opérations de crédit avec l'étranger devra disposer de fonds propres et d'une liquidité proportionnellement beaucoup plus élevés qu'une caisse d'épargne de la campagne. Au surplus, la commission des banques veillera à une application sérieuse mais souple de la loi.

Art. 12 et 13. — Ces dispositions sur la réduction du capital social sont extrêmement délicates. L'intervention des réviseurs, préalable à la réduction, assure l'application normale de ces articles en veillant que les créanciers restent pleinement couverts.

Les dispositions qui régissent les sociétés coopératives peuvent paraître rigoureuses, mais elles assurent une certaine stabilité au capital social. Cette stabilité est une condition essentielle de sécurité pour la banque elle-même et pour ses créanciers, que la loi doit protéger.

5. Protection des dépôts d'épargne.

Art. 14. — L'épargne désigne une catégorie spéciale de dépôts. Ceux-ci représentent, la plupart du temps, une réserve pour les mauvais jours. La nature spéciale de ces dépôts, le fait que le carnet d'épargne représente plus spécialement les économies des classes moyennes et des catégories économiquement faibles de la population doivent engager l'Etat à leur accorder une protection spéciale.

A première vue, le privilège limité à la somme de 3000 francs peut paraître insuffisant; il couvre pourtant la très grande majorité des dépôts d'épargne. Dans certains établissements, plus de 90 pour cent des carnets d'épargne accusent un montant inférieur à 3000 francs. En outre, nous l'avons déjà dit plus haut, il ne faut pas oublier que le privilège des dépôts d'épargne est constitué aux dépens de la garantie des autres dépôts. La banque qui émet des lettres de gage doit leur constituer une couverture spéciale. Si elle reçoit, en outre, des dépôts d'épargne, ceux-ci jouissent du privilège à concurrence de 3000 francs. Que resterait-il, en cas de faillite, aux autres déposants si l'on garantissait les dépôts d'épargne à concurrence de la totalité? La garantie principale fournie aux carnets d'épargne, comme aux autres dépôts, c'est un contrôle sévère et des promesses de sage gestion.

L'exception faite en faveur des dépôts garantis par un canton s'explique d'elle-même.

6. Placements et crédits à l'étranger.

Art. 15. — La commission d'experts a longtemps hésité entre 5 et 10 millions, pour fixer le montant des opérations qui doivent être soumises à l'approbation préalable de la banque nationale. On remarquera que, si le projet dispense en principe du contrôle les placements jusqu'à 10 millions, il autorise la banque nationale à ordonner, si les circonstances l'exigent, que les opérations d'un montant inférieur lui soient communiquées. Dans la forme proposée, cet article permet une surveillance vigilante des sorties de capitaux. Il y a lieu de relever que la banque nationale exerce son droit de contrôle uniquement dans l'intérêt du marché financier et du change et qu'elle n'examine pas la sûreté de l'opération.

7. Taux des obligations de caisse.

Art. 16. — Cet article n'a pas la prétention de régler le taux de l'intérêt. Il tend simplement à en régulariser les fluctuations dans la mesure du possible en préservant le marché de la surprise d'une élévation soudaine par un établissement isolé, dont l'exemple risquerait d'être suivi. Appliqué en étroite liaison avec l'article précédent, il contribuera à garantir à notre économie, en toute circonstance, un approvisionnement suffisant de capi-

taux à des conditions avantageuses. Au surplus, la loi réserve expressément à la banque intéressée le droit d'élever le taux de ses emprunts ou de renoncer à son intention.

8. Contrôle et revision.

A. Reviseurs.

Art. 17 à 19. — Le rôle conféré aux reviseurs par la loi est si important que ces articles contiennent toutes les précisions désirables. Le fait que seules les associations et sociétés reconnues par la commission fédérale des banques pourront fonctionner comme institutions de revision est une grande garantie pour le public. Cette disposition assure l'impartialité de la revision.

B. Procès-verbal de revision.

Art. 20. — Cet article se borne à indiquer d'une façon générale sur quels points les rapports de revision devront renseigner les organes responsables de la banque. On a jugé utile, en raison de son importance, de mentionner expressément la proportion entre les placements à l'étranger et la somme du bilan; on aurait pu poursuivre l'énumération des questions à toucher dans le rapport de revision. Mais il est préférable de la réserver au règlement d'exécution. D'ailleurs, il va de soi que les reviseurs relèveront toutes les constatations de quelque importance faites au cours de leurs travaux.

9. Commission fédérale des banques.

Art. 21. — Cet article récapitule les attributions de la commission fédérale des banques. On remarquera que cette commission est en quelque sorte l'arbitre entre les banques et les reviseurs et que, par le fait de son existence même, elle renforce considérablement l'autorité morale de ces derniers.

10. Frais.

Art. 22. — Les frais sont répartis de façon équitable. Les banques supportent les frais de revision et ceux de la publication des bilans. La Confédération assume les frais de la commission des banques et de son secrétariat. L'économie même de la loi les réduit à un minimum pour la Confédération.

11. Dispositions pénales.

Art. 23 à 28. — Ces dispositions s'inspirent du projet de code pénal. On remarquera toutefois que le maximum des peines a été abaissé. Cela se justifie par le fait que ces dispositions spéciales visent dans une large

mesure des fautes administratives. Si les infractions à la loi sur les banques constituent un délit de droit commun, il va de soi que le code pénal sera applicable.

La tendance générale de la loi est de procurer aux déposants une sécurité aussi complète que possible. Elle serait incomplète si elle ne contenait pas la disposition de l'article 25 qui réprime les actes volontairement attentatoires au crédit d'une banque. Cet article se justifie d'autant plus que la banque moderne repose essentiellement sur le crédit, c'est-à-dire sur la confiance. Il ne porte pas atteinte au principe de la liberté de la presse, puisqu'il ne vise que la malveillance et le colportage de nouvelles fausses.

12. Dispositions transitoires et finales.

Art. 29 à 33. — Les intéressés disposeront de deux ans pour s'adapter aux dispositions sur le champ d'application de la loi et sur l'organisation des banques soumises à la loi. On ne saurait par exemple exiger qu'une maison renonce du jour au lendemain à la dénomination de banque qui figure dans sa raison sociale. Il faut également laisser aux banques, le cas échéant, le temps de réorganiser leur administration sans précipitation, car les mesures de ce genre doivent être mûrement étudiées.

Les dispositions cantonales relatives à l'épargne resteront en vigueur pendant trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. On veut s'entourer du maximum de garantie et soumettre les banques à deux revisions au moins avant de les libérer de la législation cantonale.

Nous fondant sur l'exposé ci-dessus, nous vous recommandons d'adopter le projet de loi annexé au présent message, et saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 2 février 1934.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
PILET-GOLAZ.

Le vice-chancelier,
LEIMGRUBER.

Annexes.

(Projet.)

Loi fédérale

sur

les banques et les caisses d'épargne.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 34^{ter}, 64 et 64^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 2 février 1934,

arrête :

CHAPITRE PREMIER

CHAMP D'APPLICATION

Article premier.

¹ La présente loi s'applique aux banques, banquiers et caisses d'épargne, en outre aux sociétés financières qui, sous quelque forme que ce soit, font appel au public pour recueillir des dépôts de fonds. Ces entreprises sont désignées ci-après sous le nom de banques. Dans le doute, la commission fédérale des banques décide si un établissement est une banque au sens de la présente loi.

² Les sociétés financières qui ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds sont toutefois assujetties aux articles 7 et 15.

³ La banque nationale suisse, les centrales d'émission de lettres de gage et la caisse de prêts de la Confédération ne sont pas soumises à la présente loi.

⁴ Ne sont pas considérés comme banques au sens de la présente loi:

- a. les agents de change et maisons de bourse qui, en dehors d'opérations avec leurs propres capitaux, se bornent à exécuter les ordres de leurs clients sans faire appel au public pour recueillir des dépôts de fonds;
- b. les gérants de fonds, notaires et agents d'affaires qui se bornent à exécuter les ordres de leurs clients;
- c. les établissements dénommés caisses d'épargne à la construction et les entreprises similaires (art. 30).

⁵ Les entreprises non soumises à la présente loi, à l'exception de celles qui sont mentionnées au 3^e alinéa, ne peuvent introduire le mot « banque » ou « banquier » ni dans leur raison sociale ni dans la désignation du but social et ne peuvent en faire usage d'aucune autre façon à titre de réclame.

Art. 2.

¹ Les dispositions de la présente loi s'appliquent par analogie aux sièges, succursales et agences établis en Suisse par des banques étrangères. La commission des banques édicte à leur sujet les prescriptions nécessaires.

² Le Conseil fédéral peut subordonner l'exercice de l'activité de ces banques à la prestation d'une garantie.

CHAPITRE II

ORGANISATION INTERNE DES BANQUES, RESPONSABILITÉ DES ORGANES DE L'ADMINISTRATION

Art. 3.

¹ Les banques sont tenues de délimiter exactement leur champ d'activité dans le contrat de société, les statuts ou le règlement et d'y prévoir une organisation en rapport avec l'importance des affaires.

² Elles doivent, lorsque leur importance l'exige, être organisées de façon que la direction proprement dite soit distincte des organes supérieurs de l'administration, de la surveillance et du contrôle. Dans l'intérêt d'une bonne surveillance, les attributions de chacun de ces organes doivent être clairement déterminées.

³ Lors de la fondation d'une banque, le contrat de société, les statuts et le règlement doivent être remis à la commission des banques. Tant que celle-ci n'a pas constaté que les conditions prévues aux 1^{er} et 2^e alinéas sont remplies, la banque ne peut ni commencer son activité ni être inscrite au registre du commerce.

⁴ Le présent article n'est pas applicable aux banques créées en vertu d'une disposition de droit public cantonal; ces banques restent soumises aux dispositions spéciales qui les régissent.

Art. 4.

¹ Toutes les personnes chargées de la direction proprement dite ou appartenant à un des organes supérieurs de l'administration ou à un organe de surveillance ou de contrôle répondent à l'égard de la banque, comme envers chaque sociétaire ou créancier de la banque, du dommage qu'elles leur causent en manquant intentionnellement ou par négligence à leurs devoirs.

² Lorsque cette responsabilité se rapporte à un dommage éprouvé par la banque et ne lésant qu'indirectement un sociétaire ou un créancier de la banque, ceux-ci ne peuvent demander que la réparation due à la banque.

³ Les personnes qui répondent d'un même dommage en sont tenues solidairement. En cas de recours, le juge prend en considération le degré de faute de chacun des intéressés.

⁴ L'action peut être ouverte, au for de la banque, contre toutes les personnes responsables.

CHAPITRE III

COMPTES ANNUELS ET BILANS

Art. 5.

¹ Les banques doivent établir des comptes annuels comprenant un bilan et un compte de profits et pertes.

² Le bilan sera dressé conformément aux prescriptions du code des obligations sur les sociétés anonymes et à celles de la présente loi; si la situation générale l'exige, le Conseil fédéral peut permettre d'y déroger. Sa décision sera publiée.

³ Ces comptes doivent être accessibles au public; la commission des banques en recevra un exemplaire.

⁴ Le règlement d'exécution déterminera les éléments qui doivent figurer dans les comptes annuels et prescrira la manière dont ceux-ci seront rendus accessibles au public.

⁵ Les dispositions du 3^e alinéa ne s'appliquent aux banques constituées sous forme de raison sociale individuelle, de société en nom collectif et de société en commandite que si elles font appel au public pour recueillir des dépôts de fonds.

Art. 6.

¹ Les banques dont le bilan accuse vingt millions de francs au moins dresseront et publieront un bilan intermédiaire à la fin du premier semestre de l'exercice. Celles dont le bilan accuse cent millions de francs au moins dresseront et publieront, outre le compte annuel, un bilan intermédiaire à la fin de chacun des trois premiers trimestres de l'exercice.

² Le règlement d'exécution déterminera les éléments qui doivent figurer aux bilans et fixera la forme et les délais dans lesquels ces bilans seront publiés.

³ Les dispositions du présent article ne s'appliquent aux banques constituées sous forme de raison sociale individuelle, de société en nom collectif

ou de société en commandite que si elles font appel au public pour recueillir des dépôts de fonds.

Art. 7.

¹ Les banques dont le bilan accuse cent millions de francs au moins remettront en outre à la banque nationale, sur demande, un bilan intermédiaire à la fin de chaque mois et un bilan détaillé à la fin de chaque semestre de l'année civile. Le bilan détaillé peut également être requis, par la banque nationale, de banques dont le bilan accuse un montant inférieur à cent millions et de sociétés financières qui ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds. La banque nationale peut exiger que les banques et sociétés précitées lui fournissent des éclaircissements sur ces bilans et tous autres renseignements nécessaires.

² La banque nationale détermine la formule-type des bilans semestriels détaillés et les dates auxquelles ils doivent être remis. Ces bilans contiendront des indications suffisantes sur la composition des avoirs à l'étranger et des engagements envers l'étranger.

³ Les sociétés financières qui ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds, ainsi que les banques qui, aux termes de l'article 5, 5^e alinéa, ne sont pas tenues de rendre leurs comptes annuels accessibles au public, doivent les remettre à la banque nationale.

⁴ La remise de ces bilans et renseignements sert uniquement à faciliter la tâche de la banque nationale telle qu'elle est définie par l'article 2 de la loi sur la banque nationale suisse. Celle-ci doit observer le secret le plus absolu sur les bilans et renseignements qui lui sont communiqués.

Art. 8.

Les recettes, notamment les intérêts, dont le recouvrement est gravement compromis ne doivent pas figurer au compte de profits et pertes.

Art. 9.

Les participations à des sociétés dont le capital est pour un cinquième au moins en main de la banque, ainsi que les créances sur ces sociétés, doivent figurer, en une somme globale, sous une rubrique spéciale du bilan.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS SUR LES FONDS PROPRES ET LA LIQUIDITÉ

Art. 10.

- ¹ Les banques sont tenues de maintenir une proportion appropriée:
- a. entre le montant de leurs fonds de garantie et celui de l'ensemble de leurs engagements;
 - b. entre leurs disponibilités et leurs actifs facilement mobilisables d'une part et leurs engagements à court terme d'autre part.

² Le règlement d'exécution fixera ces normes en tenant compte du genre d'activité et de la nature des établissements; il définira les termes d'« actifs facilement mobilisables » et d'« engagements à court terme ».

³ Dans des cas spéciaux, la commission des banques peut autoriser des dérogations aux prescriptions du 2^e alinéa.

⁴ Le 1^{er} alinéa, lettre *a*, ne s'applique aux banques constituées sous forme de raison sociale individuelle, de société en nom collectif ou de société en commandite que si elles font appel au public pour recueillir des dépôts de fonds.

Art. 11.

¹ Les banques sont tenues de constituer un fonds de réserve qui leur servira à couvrir des pertes et à effectuer des amortissements et auquel elles attribueront une part de leur bénéfice jusqu'à ce que le fonds ait atteint une fraction déterminée du capital ou, pour les banques sans capital social, une fraction déterminée des fonds confiés à l'établissement.

² Le règlement d'exécution déterminera la part du bénéfice qui doit être versée au fonds de réserve et fixera la proportion que doit atteindre le fonds de réserve par rapport au capital social ou aux fonds confiés à l'établissement.

³ Les dispositions des 1^{er} et 2^e alinéas ne s'appliquent pas:

- a.* aux banques qui, étant créées en vertu d'une disposition de droit public cantonal, restent soumises à des dispositions spéciales;
- b.* aux banques constituées sous forme de raison sociale individuelle, de société en nom collectif ou de société en commandite, en tant qu'elles ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds.

Art. 12.

La réduction du capital social par le remboursement d'actions est régie, pour les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions, par les articles y relatifs du code des obligations et par les dispositions ci-après:

- a.* Avant de proposer à l'assemblée générale une réduction de capital, la banque doit charger un des organismes prévus à l'article 17 de procéder à une revision spéciale de sa situation. L'assemblée générale ne peut décider une telle réduction que s'il ressort nettement du rapport de revision qu'après cette opération les créances des tiers demeureront intégralement couvertes et la liquidité de la banque assurée. Tant que cette décision n'est pas prise, la banque ne peut, pour préparer la réduction, racheter ses propres actions ni accorder des avances à des tiers en vue d'effectuer des rachats d'actions dans le même dessein.
- b.* Le bénéfice comptable qui résulte de la réduction de capital doit être affecté à des amortissements ou à la constitution de réserves ou de provisions pour couvrir des pertes éventuelles.

Art. 13.

¹ Les banques constituées sous forme de sociétés coopératives ne peuvent rembourser les parts sociales des membres sortants qu'au plus tôt après l'adoption des comptes du quatrième exercice suivant la démission. Est assimilée à la démission toute autre cause de perte du droit de sociétaire.

² Jusqu'à leur remboursement, les parts des membres sortants répondent des dettes de la société.

³ Tout remboursement incompatible avec les dispositions du code des obligations, de la présente loi ou du règlement d'exécution est interdit.

CHAPITRE V

PROTECTION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE

Art. 14.

¹ Seules les banques publiant des comptes annuels peuvent accepter des dépôts portant la dénomination d'« épargne ». Les autres entreprises ne sont pas autorisées à accepter des dépôts de ce genre; il leur est interdit d'introduire le mot d'« épargne » dans leur raison sociale ou dans la désignation du but social et d'en faire usage d'aucune autre façon à titre de réclame.

² Les dépôts d'épargne seront, en cas de faillite, colloqués dans la troisième classe jusqu'à concurrence de trois mille francs pour chaque déposant, un seul et même livret ne donnant droit qu'une fois au privilège de trois mille francs, quel que soit le nombre de ses titulaires (art. 32).

³ Les dispositions du 2^e alinéa ne sont pas applicables aux dépôts d'épargne garantis par un canton.

CHAPITRE VI

PLACEMENTS ET CRÉDITS A L'ÉTRANGER

Art. 15.

¹ Avant de conclure une opération de dix millions au moins, rentrant dans les catégories énumérées au 2^e alinéa, ou de participer à une telle opération pour une somme de cette importance, les banques, de même que les sociétés financières qui ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds, doivent consulter la banque nationale. Si les conditions du marché de l'argent ou la situation économique le justifient, la banque nationale peut ordonner que les opérations d'un montant inférieur à ce chiffre lui soient également soumises.

² Les opérations visées ci-dessus sont les suivantes :

- a. emprunts en faveur de l'étranger, qu'il s'agisse de prendre ferme l'emprunt, en tout ou en partie, pour le garder en portefeuille, l'émettre publiquement ou le placer moyennant commission, ou que l'emprunt emporte la mise à disposition d'argent frais, la conversion d'un emprunt ou la consolidation d'une dette en banque;
- b. émission d'actions de sociétés étrangères, à moins qu'il ne s'agisse d'une émission dérivant de l'exercice d'un droit de souscription à une augmentation de capital;
- c. crédits et placements à l'étranger, soit sous forme de prêts pour douze mois ou plus soit sous forme de rescriptions étrangères et de bons du trésor d'Etats étrangers pour douze mois ou plus, ou même pour une durée plus courte, mais avec un engagement de prolongation qui donne à l'opération une durée de douze mois ou plus;

³ Si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la protection d'intérêts économiques du pays le justifie, la banque nationale a le droit de subordonner son autorisation à des conditions ou d'opposer son veto à ces opérations. L'examen de la sécurité du placement n'incombe pas à la banque nationale.

⁴ Si les conditions requises ne peuvent être remplies ou que la banque nationale s'oppose à la conclusion de l'affaire, les banques doivent renoncer à l'opération.

⁵ Pour avoir un avis sur des questions générales ayant trait aux placements et crédits à l'étranger, le Conseil fédéral peut, à la demande de la banque nationale, nommer une commission consultative dans laquelle les milieux économiques les plus importants seront représentés.

CHAPITRE VII

TAUX DES OBLIGATIONS DE CAISSE

Art. 16.

Lorsqu'une banque dont le bilan accuse vingt millions de francs au moins désire élever le taux d'intérêt de ses obligations de caisse, elle doit en informer la banque nationale au moins deux semaines à l'avance. La banque nationale peut réunir, si elle le juge opportun, les représentants des groupes de banques intéressées pour examiner s'il est possible d'éviter l'élévation projetée.

CHAPITRE VIII

CONTRÔLE ET REVISION

A. Institutions de revision.

Art. 17.

¹ Les banques sont tenues de soumettre chaque année leur compte annuel au contrôle de reviseurs indépendants de l'établissement.

² A la condition expresse que le contrôle soit confié à des vérificateurs d'une compétence technique reconnue, sont dispensées du contrôle annuel prévu au 1^{er} alinéa les banques constituées en vertu du droit cantonal et dont les engagements sont garantis par le canton, ou dont le conseil de banque se compose pour plus de la moitié de membres nommés par une autorité cantonale, ou partie par une autorité cantonale et partie par une autorité communale.

Art. 18.

¹ Les reviseurs ont pour mission de s'assurer que les comptes annuels sont établis conformément aux prescriptions légales, aux statuts et aux règlements et que les dispositions de la présente loi et du règlement d'exécution sont observées.

² La direction de l'établissement est tenue de fournir aux reviseurs les renseignements qui leur sont nécessaires pour l'accomplissement de leur tâche; elle leur permettra d'examiner les livres et les pièces à l'appui et de vérifier les actifs et les engagements.

³ Lorsqu'une banque possède déjà un inspectorat offrant des garanties suffisantes de compétence, les procès-verbaux de celui-ci seront soumis aux reviseurs. On évitera autant que possible un double contrôle.

Art. 19.

¹ Seuls les syndicats de revision créés par des groupes de banques et les sociétés fiduciaires qui sont reconnus par la commission des banques peuvent être chargés de procéder aux revisions. Le règlement d'exécution précise les conditions que ces institutions doivent remplir.

² Ces institutions doivent être indépendantes de la direction et de l'administration de la banque à reviser.

³ Elles procéderont avec toute la diligence requise d'un reviseur sérieux et qualifié.

⁴ Sauf envers les organes compétents de la banque intéressée et envers la commission des banques, les institutions de revision observeront un secret absolu sur les constatations faites au cours de leurs inspections.

B. Procès-verbal de révision.

Art. 20.

¹ Le procès-verbal de révision doit mentionner le résultat des constatations faites sur les points prescrits à l'article 18, 1^{er} alinéa. Il contiendra des indications d'où ressortent nettement la proportion entre les placements et crédits à l'étranger d'une part et la somme du bilan d'autre part. L'ordonnance d'exécution peut édicter des prescriptions sur les éléments qui doivent figurer dans ces procès-verbaux.

² Si la banque est constituée sous forme de société anonyme, le procès-verbal de révision sera remis au conseil d'administration. Lorsqu'il s'agit de banques constituées sous une autre forme juridique, le procès-verbal de révision sera communiqué aux organes auxquels incombe la gestion d'après la loi, le contrat de société, les statuts ou le règlement.

³ Lorsque, au cours de leurs travaux, les réviseurs constatent des infractions aux prescriptions légales, qu'ils découvrent des faits qui compromettent la sécurité des créanciers ou des pertes qui réduisent le capital social de moitié, ils doivent inviter la banque à remédier à la situation dans un délai approprié. Si les mesures exigées ne sont pas prises dans le délai fixé, ils en réfèrent à la commission des banques.

⁴ Si les réviseurs constatent que les créanciers ne sont plus couverts par les actifs, ils en réfèrent sans délai à la commission des banques.

CHAPITRE IX

COMMISSION FÉDÉRALE DES BANQUES

Art. 21.

¹ Le Conseil fédéral nomme une commission fédérale des banques de cinq membres, qui doivent connaître la technique bancaire ou la technique de la révision bancaire, et désigne son président. La commission s'adjoint un secrétariat.

² Cette commission a les attributions suivantes:

- a. elle prend les décisions prévues à l'article premier, 1^{er} alinéa;
- b. elle détermine, comme prévu à l'article 2, 1^{er} alinéa, les modalités d'application de la loi;
- c. elle fait les constatations prescrites par l'article 3, 3^e alinéa;
- d. elle peut autoriser des dérogations aux normes prévues à l'article 10, 3^e alinéa;
- e. elle s'assure que chaque banque est contrôlée au moins une fois l'an, conformément à l'article 17, 1^{er} alinéa, et décide de l'application du 2^e alinéa;

- f. elle décide quelles sont les institutions de revision qui, aux termes de l'article 19, 1^{er} alinéa sont admises à contrôler les banques et peut retirer son autorisation à une institution déjà reconnue;
- g. elle peut exiger, dans des cas spéciaux, que les reviseurs lui remettent leur procès-verbal de revision concernant un établissement ou ordonner une revision extraordinaire;
- h. elle examine les rapports que les reviseurs lui remettent, aux termes de l'article 20, 3^e et 4^e alinéas; elle peut en outre exiger tous les renseignements qui lui sont nécessaires pour juger s'il y a lieu d'ordonner les mesures prévues sous lettre i;
- i. si elle est informée par les reviseurs d'irrégularités ou d'infractions aux prescriptions légales, elle fixe à l'établissement en question un délai pour régulariser sa situation ou défère le cas aux autorités administratives ou judiciaires compétentes.

³ Les membres de la commission, ainsi que le personnel du secrétariat, sont tenus à la discrétion la plus stricte sur les constatations faites dans l'exercice de leurs fonctions.

⁴ La commission des banques édicte un règlement sur son organisation. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

⁵ Elle présente au moins une fois l'an au Conseil fédéral un rapport sur son activité.

CHAPITRE X

FRAIS

Art. 22.

¹ Les banques supportent les frais de la revision et ceux de la publication des bilans.

² La Confédération assume les frais de la commission des banques et de son secrétariat.

CHAPITRE XI

DISPOSITIONS PÉNALES

Art. 23.

¹ Celui qui intentionnellement

ouvre une banque avant que la commission des banques ait procédé aux constatations prévues à l'article 3, 3^e alinéa, ou exploite un siège, une succursale ou une agence d'une banque étrangère avant l'exécution des conditions posées en vertu de l'article 2,

contrevient à l'obligation d'adapter l'organisation interne d'une banque aux dispositions de l'article 3, 1^{er} et 2^e alinéas,

emploie sans droit dans la raison sociale, dans la désignation du but social ou à titre de réclame l'expression de « banque », de « banquier », ou d'« épargne » sous quelque forme que ce soit (art. 1^{er}, 5^e al., et 14, 1^{er} al.),

n'établit pas le compte annuel ou le bilan intermédiaire exigés par les articles 5 et 6 ou les dresse de façon contraire aux prescriptions,

n'opère pas les versements prescrits au fonds de réserve (art. 11),

rachète ses propres actions, accorde des avances de fonds ou rembourse des parts sociales dans les cas où les articles 12 et 13 le prohibent,

conclut une opération visée à l'article 15 sans avoir consulté la banque nationale, ou nonobstant son opposition ou les conditions par elle imposées,

accepte sans droit des dépôts d'épargne (art. 14),

ne soumet pas son compte annuel au contrôle de reviseurs, conformément à la présente loi, ou contrevient aux obligations que lui impose l'article 18, 2^e alinéa, à l'égard des reviseurs,

n'obtempère pas à une injonction de la commission des banques l'invitant à régulariser sa situation ou ne fait pas procéder à la revision extraordinaire ordonnée par ladite commission (art. 21, lettres *h* et *g*),

est passible d'une amende de vingt mille francs au plus ou d'un emprisonnement de six mois au plus. Les deux peines peuvent être cumulées.

² Si l'auteur a agi par négligence, l'amende est de dix mille francs au plus.

Art. 24.

¹ Celui qui intentionnellement,

en sa qualité de reviseur ou d'aide-reviseur, manque gravement aux devoirs qui lui incombent en procédant à une revision ou en dressant le procès-verbal de revision, n'invite pas la banque, dans les cas prescrits, à prendre les mesures appropriées ou n'adresse pas à la commission des banques les rapports prescrits (art. 18 à 20),

en sa qualité de membre d'un organe d'une banque, de fonctionnaire ou d'employé de la banque, de reviseur ou d'aide-reviseur, de membre de la commission des banques, de fonctionnaire ou d'employé du secrétariat, viole la discrétion à laquelle il est tenu en vertu de la loi ou le secret professionnel, ou qui incite à commettre cette infraction ou tente d'y inciter,

est passible d'une amende de vingt mille francs au plus ou d'un emprisonnement de six mois au plus. Les deux peines peuvent être cumulées.

² Si l'auteur a agi par négligence, l'amende est de dix mille francs au plus.

Art. 25.

Celui qui, par malveillance et sachant la fausseté de ses allégations, porte au crédit d'une banque une atteinte notable ou le compromet gravement, est, sur plainte, passible d'une amende de vingt mille francs au plus ou d'un emprisonnement de six mois au plus. Les deux peines peuvent être cumulées.

Art. 26.

Si l'infraction est commise dans la gestion d'une personne morale ou d'une société en nom collectif ou en commandite, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir pour elle, la personne morale ou la société répondant solidairement toutefois du paiement de l'amende et des frais.

Art. 27.

¹ Les dispositions générales du code pénal fédéral sont applicables dans la mesure où la présente loi n'en dispose pas autrement.

² La poursuite pénale incombe aux cantons.

³ Les jugements de première et de dernière instance, de même que les ordonnances de non-lieu, seront communiqués sans retard, en expédition complète, au Conseil fédéral, par l'entremise du ministère public de la Confédération.

Art. 28.

¹ Quiconque contrevient aux prescriptions de la présente loi ou aux dispositions et mesures d'exécution est passible d'une amende d'ordre de mille francs au plus, à moins qu'il ne s'agisse d'un acte punissable en vertu des articles 23 ou 24.

² Les amendes d'ordre sont prononcées par le département fédéral des finances et des douanes.

CHAPITRE XII

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 29.

Les banques dont l'organisation interne ne répond pas aux exigences de l'article 3, 1^{er} et 2^e alinéas, et les entreprises dont la raison sociale et l'activité ne satisfont pas aux exigences de l'article premier, 5^e alinéa, ou de l'article 13, 1^{er} alinéa, doivent se conformer à ces dispositions dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 30.

Jusqu'à la promulgation d'une loi fédérale sur la surveillance des caisses d'épargne à la construction et des entreprises similaires, le Conseil fédéral est autorisé à régler l'activité de ces entreprises par voie d'ordonnance et à édicter les sanctions nécessaires.

Art. 31.

¹ Sont abrogés, à l'entrée en vigueur de la présente loi:

- a. l'article 57 du titre final du code civil, ainsi que les lois cantonales relatives à la protection des fonds d'épargne, sous réserve toutefois des dispositions concernant la garantie des dépôts d'épargne par le canton;
- b. les lois cantonales sur la surveillance des banques, à l'exception toutefois de celles qui visent les banques créées en vertu de dispositions de droit public cantonal.

² Les mesures de sûreté prévues par les lois cantonales en faveur des fonds d'épargne resteront applicables encore trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 32.

L'article 219 de la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite est complété par l'adjonction suivante:

« Troisième classe:

- « b. Tout dépôt qui est fait auprès d'une banque et dont la dénomination porte le mot d'« épargne », jusqu'à concurrence de trois mille francs pour chaque déposant, un seul et même livret ne donnant droit qu'une fois au privilège de trois mille francs quel que soit le nombre de ses titulaires. »

Art. 33.

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi et édictera les prescriptions nécessaires à son exécution.

LA LÉGISLATION SUR LES BANQUES A L'ÉTRANGER

Nous donnons, ci-après, un résumé des différentes lois sur les banques.

1. Législation sur les banques aux Etats-Unis.

L'Etat fédéral et les différents Etats membres de l'Union ont légiféré sur les banques. Les établissements soumis à une loi fédérale portent le nom de « National Banks »; la législation des Etats s'applique aux « State Banks », ainsi qu'aux caisses d'épargne, etc. Mais ni les unes ni les autres ne sont des banques d'Etat. Les lois bancaires des Etats divergent plus ou moins les unes des autres. Dans l'exposé ci-après, nous nous sommes référés à la loi sur les banques de l'Etat de New-York qui a, pour diverses raisons, une importance particulière.

Voici quelle était au 30 juin 1933 l'importance comparative des deux groupes de banques :

	Nombre	Fonds propres Milliards \$	Dépôts Mill. \$	Somme des bilans Mill. \$
National Banks . . .	5,887	2,81	17,80	22,30
State Banks, etc. . .	11,513	4,35	25,64	31,28
Au total	17,400	7,16	43,44	53,58

Le groupe le plus important est, on le voit, celui des banques soumises à la législation des Etats.

Les banques sont soumises à un contrôle étendu de l'Etat, exercé, en ce qui concerne les « National Banks », par le « Comptroller of the Currency ». Ce contrôleur, quoique rattaché au Trésor, relève directement du président de l'union. Dans l'Etat de New-York, le contrôle des « State Banks » ressortit au « Bank-Departement », dont le chef, le « Superintendent of Banks », muni d'une compétence très étendue, est nommé par le président du gouvernement avec l'approbation du parlement de l'Etat.

Les *statuts* des « State Banks » doivent être approuvés par le « Bank-Departement » de leur Etat, à l'autorisation duquel est également subordonnée l'ouverture d'une banque. Cette autorisation peut être rapportée. La fondation des « National Banks » est subordonnée à l'autorisation du

« Comptroller of the Currency », qui la délivre en la forme d'une concession de 99 ans.

Les Etats exigent des banques qui exercent leur activité sur leur territoire, qu'elles possèdent un *capital minimum*, dont le montant varie selon l'importance de la localité. Dans l'Etat de New-York, ce minimum est de 100,000 dollars pour les localités de plus de 30,000 habitants et descend à 25,000 dollars pour celles qui en comptent moins de 2000. La législation fédérale pose des conditions analogues aux « National Banks ».

La législation des Etats soumet l'activité des banques à de nombreuses restrictions. Dans l'Etat de New-York, par exemple, l'ouverture d'un crédit est limitée à une fraction des fonds propres plus ou moins élevée, selon les circonstances. La création d'une succursale est subordonnée à l'approbation expresse de l'Etat. Elle était complètement interdite aux « National Banks » (sauf une exception en faveur des caisses de dépôts ouvertes dans la localité du domicile de la société) jusqu'en 1933. Depuis lors, cette règle a été adoucie. Au demeurant, l'activité des « National Banks » est soumise à des restrictions analogues à celles auxquelles sont assujetties les « State Banks ».

La *liquidité* prescrite dans l'Etat de New-York n'est pas la même pour toutes les « State Banks ». La proportion exigée de moyens liquides dépend de l'importance de la localité dans laquelle la banque a son siège; elle varie entre 12 et 18 pour cent du montant total des fonds de tiers, l'encaisse devant être de 4 à 12 pour cent. Les « State Banks » affiliées à une banque de réserve fédérale (il existe au total 800 « State Banks » affiliées au « Federal Reserve System ») doivent observer les conditions prescrites dans le « Federal Reserve Act ». Les « National Banks » font toutes partie du « Federal Reserve System ». Comme sur les 31,₂₅ milliards de dollars constituant, au 30 juin 1933, le bilan global des « State Banks », 12,₃₃ milliards appartenaient à des banques affiliées au « Federal Reserve System », ces banques, bien que formant une minorité, ont vraisemblablement parmi elles les établissements les plus importants.

Dans l'Etat de New-York, chaque banque soumise au contrôle de l'Etat est *inspectée* deux fois par an. L'examen porte sur la situation de l'établissement, sa gestion, sa liquidité, la sécurité offerte aux créanciers, l'observation des dispositions légales et statutaires. Les contrôleurs ont le droit de compulser les livres, les dossiers et tous autres documents. Ils peuvent étendre leur revision à des sociétés contrôlées par la banque ou, inversement, à une société qui tient la banque sous son contrôle. Le chef du « Bank-Departement » est autorisé à donner aux banques des instructions particulières. Il peut aussi placer une banque sous *administration forcée* en vue de sa liquidation. L'administration forcée est ordonnée sans autre, en cas de violation des prescriptions légales ou statutaires, lorsque la gestion n'est pas satisfaisante ou que la situation de la banque n'est pas saine,

lorsque le capital n'est plus intact ou que les instructions du « Bank-Departement » n'ont pas été suivies, etc. Les établissements sont tenus de présenter chaque année au « Bank-Departement » un rapport qui indique notamment leur situation financière et leur liquidité. Ces rapports doivent être publiés dans un journal de la localité où la banque a son siège. Le « Bank-Departement » peut demander en tout temps des renseignements complémentaires. Toute la correspondance échangée avec le « Bank-Departement » doit être montrée au conseil d'administration de l'établissement. La surveillance des « National Banks » relève du « Comptroller of the Currency », auquel chaque banque doit présenter trois fois par an, sur sa situation, un rapport qui est publié.

L'activité des *caisses d'épargne* est exclusivement réglée par les Etats. Les plus répandues sont les « Mutual Savings Banks », administrées par des gérants non rétribués. Des dispositions légales régulent le placement des dépôts d'épargne confiés tant aux établissements précités qu'aux caisses d'épargne à but lucratif. Les caisses d'épargne ont un privilège dans la faillite d'une banque pour leurs dépôts. Leurs comptes sont vérifiés deux fois par an par les reviseurs du « Bank-Departement ».

Les « National Banks » doivent communiquer au « Comptroller of the Currency » des *bilans trimestriels* conformes à un modèle déterminé. Il en est publié des résumés. Les « State Banks » sont également obligées de remettre aux organes désignés par les Etats des bilans trimestriels dont il est publié des extraits. D'autres données sont en outre communiquées à intervalles plus rapprochés, respectivement à la banque de réserve fédérale et aux organes désignés par les Etats. Les renseignements fournis à la banque de réserve fédérale doivent permettre à cet établissement d'avoir une vue aussi précise que possible de la situation du marché à court et à long terme. Pour la même raison, les banques de New-York doivent remettre un état mensuel de leurs avoirs et de leurs engagements à court terme à l'étranger.

Malgré la rigueur du contrôle de l'Etat, les Etats-Unis ont eu à déplorer un nombre relativement élevé d'*effondrements bancaires*, même en dehors des périodes de dépression économique. Néanmoins, la possibilité d'intervenir dans la gestion des banques et de les placer sous administration forcée permet parfois d'éviter de plus grandes pertes. Il n'est pas rare qu'une banque, fermée sur l'ordre d'un « Bank-Departement », ait pu, au bout de quelque temps, rouvrir ses guichets et reprendre ses opérations.

Le tableau suivant donne un aperçu des *fermetures et des réouvertures* de banques :

	Banques suspendues	Banques rouvertes
1929	642	58
1930 :	1345	147
1931	2298	276
1932	1458	290

Les banques fermées temporairement, en vertu d'un sursis spécial, ne sont pas comprises dans les chiffres ci-dessus. Pour 1933, le *Federal Reserve Bulletin* ne publie que les fermetures et réouvertures ordonnées pendant les deux premiers mois de l'année. Il s'est produit 389 fermetures portant sur 207,9 millions de dollars de dépôts, et 41 réouvertures affectant 29,4 millions de dollars de dépôts.

Les répercussions de la crise économique sur les banques se manifestent moins dans le taux des *dividendes* distribués que dans le *rendement* des établissements.

Alors qu'en 1931 déjà, le dividende fut prélevé en majeure partie non pas sur le bénéfice de l'exercice, mais sur les réserves, il fallut en 1932 recourir à ces réserves non seulement pour payer le dividende, mais encore pour couvrir le déficit.

En mars 1933, une *crise bancaire* extrêmement grave s'est produite aux Etats-Unis. Des craintes sur la sécurité des dépôts, jointes aux inquiétudes d'ordre monétaire, avaient provoqué des retraits massifs qui menacèrent d'ébranler l'organisation du crédit dans le pays entier. Le gouvernement mit les banques au bénéfice d'un moratoire sous forme de jours fériés. Puis on s'efforça de remettre progressivement le mécanisme bancaire en marche, en autorisant les établissements jugés sains à reprendre leur activité. Toutefois, à côté de cela, on dut créer un organisme de soutien et mettre d'importantes ressources à sa disposition.

Les chiffres publiés ne permettent pas de suivre dès le début la *remise en marche* de l'activité bancaire. D'après le *Federal Reserve Bulletin*, l'autorisation de reprendre leur activité avait, dès le 13 mai 1933, été donnée à 5500 établissements (accusant un bilan de 23,5 milliards de dollars au total), affiliés au « Federal Reserve System ». Dans la suite, la liberté d'action a encore été rendue à d'autres banques, ainsi que cela ressort des données suivantes :

	27. IX. 1933	28. VI. 1933
Nombre des banques affiliées	6635	6706
Nombre d'entre elles encore suspendues	877	1104
Dépôts de toutes les banques (milliards de dollars)	27,73 ⁽¹⁾	27,88 ⁽²⁾
Dépôts des banques encore suspendues (milliards de dollars)	0,89 ⁽¹⁾	1,43 ⁽²⁾

(¹) Dépôts au 30 juin 1933.

(²) Dépôts au 31 décembre 1932.

Et voici les chiffres se rapportant aux établissements non affiliés au « Federal Reserve System » (à l'exclusion des « Mutual Savings Banks »):

	27. IX. 1933	28. VI. 1933
Nombre des établissements	9,966	10,184
Nombre de ceux qui sont exempts de restrictions	8,328	8,168
Dépôts de tous les établissements (milliards de dollars).	5, ⁹⁸	6, ¹⁴
Dépôts des établissements exempts de restrictions (milliards de dollars) . .	5, ¹⁰	5, ⁰⁷

La cause profonde de la crise bancaire doit être, nous semble-t-il, recherchée dans le fait que, pendant la période de prospérité, les banques ont accordé avec une libéralité excessive des prêts qui se sont fréquemment révélés dans la suite temporairement ou définitivement irrécouvrables. Le crédit agricole et immobilier a été forcé, de sorte que des pertes devenaient inévitables le jour où la dépression économique succéderait à la fièvre de prospérité et où le prix des produits agricoles et des matières premières commencerait à fléchir. L'inflation de crédit fut certainement une des causes profondes de la crise bancaire américaine. Il semble enfin que l'Etat lui-même, n'ayant pas réussi à constater à temps ce que la « prosperity » avait de fragile et d'artificiel, n'a pas pu imposer à la politique des banques la modération nécessaire.

La crise bancaire a donné lieu à de nouvelles mesures législatives. La loi du 16 juin, dite « Banking Act of 1933 », contient diverses dispositions d'une grande portée pour les banques américaines. Elle modifie sur plusieurs points l'organisation des « National Banks », des « Federal Reserve Banks » et du « Federal Reserve Board ». Elle établit diverses règles concernant les opérations des « National Banks » et des autres banques affiliées au « Reserve System » (dont les banques de crédit à la consommation et les caisses d'épargne peuvent dorénavant aussi faire partie) et crée pour les banques affiliées un vaste système d'assurance des dépôts.

Parmi les modifications dans l'organisation des « National Banks », mentionnons un adoucissement à l'interdiction d'ouvrir des succursales. Une autre disposition d'une importance capitale prescrit qu'au bout d'une année, les banques qui font le *commerce des titres* pour leur propre compte ne peuvent plus accepter en même temps des *dépôts*. On se contentait précédemment d'une séparation administrative entre opérations de dépôt et commerce de titres en créant des sociétés affiliées. Les sociétés affiliées qui émettent, achètent et vendent des titres pour leur propre compte doivent être maintenant effectivement distinctes.

Les opérations courantes de *crédit* des banques affiliées sont également soumises à un contrôle sévère des « Federal Reserve Banks ». Celles-ci

sont tenues de se renseigner sur le caractère et le montant des crédits octroyés par les banques affiliées et sur leurs placements. S'il s'avère qu'un établissement s'est engagé exagérément dans la spéculation sur les titres, les immeubles ou les marchandises, il peut être complètement privé de crédits par le « Federal Reserve System ». Les crédits ouverts contre nantissement de titres ou à des sociétés dépendant de la banque ne doivent pas dépasser un chiffre déterminé.

L'élément capital de la nouvelle loi réside dans les dispositions sur l'*assurance des dépôts*. Une assurance provisoire garantit les dépôts des banques assurées jusqu'à concurrence d'un montant de 2500 dollars. Pour constituer le fonds de garantie nécessaire, les banques assurées versent une cotisation fixée, pour commencer, à $\frac{1}{4}$ pour cent de leurs dépôts; en cas de besoin, elles peuvent être astreintes à verser une cotisation complémentaire de $\frac{3}{4}$ pour cent au maximum.

L'assurance définitive entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1934. Les fonctions qu'elle emporte seront remplies par une « Federal Bank Deposit Insurance Corporation », encore à créer, qui sera également chargée de la liquidation de banques. Le capital sera versé par le Trésor et par les banques assurées. Les banques doivent souscrire pour leur part $\frac{1}{2}$ pour cent de leurs dépôts et compléter cet apport à mesure que leurs dépôts augmentent. Le nouvel organisme garantira la totalité des dépôts allant jusqu'à 10,000 dollars, 75 pour cent des dépôts de 10,000 à 50,000 dollars et 50 pour cent des dépôts supérieurs à 50,000 dollars. L'assurance précitée est obligatoire pour les banques affiliées au « Federal Reserve System ». Les 8400 « State Banks » environ qui ne sont pas affiliées au « Federal Reserve System » peuvent également être admises à l'assurance, sur préavis de la « Federal Deposit Insurance Corporation ». En date du 14 novembre 1933, 5528 banques non affiliées avaient demandé leur admission.

2. Législation sur les banques en Allemagne.

En 1931, une crise bancaire d'une gravité sans précédents s'abattit sur l'Allemagne. L'Etat fut obligé de venir en aide aux grandes banques soit en garantissant les dépôts, soit en souscrivant des actions. Les partisans du contrôle des banques profitèrent de ces événements pour renouveler leurs postulats déjà anciens. Finalement, un décret-loi du 19 septembre 1931 introduisit la surveillance générale des banques. Ce décret contient en partie des dispositions sur les sociétés par actions et les sociétés en commandite par actions, mais aussi des dispositions visant uniquement les banques.

Il existe, par exemple, pour les deux formes de sociétés, des *dispositions restrictives sur l'ouverture de crédits à des membres de la direction*, etc. De même, la vérification des comptes annuels par des *experts comptables* n'est pas limitée aux banques; elle est obligatoire pour toutes les sociétés

anonymes et toutes les sociétés en commandite par actions, à l'exception des petites entreprises. Les experts économiques, dits « *Wirtschaftsprüfer* », sont nommés par l'assemblée générale, à son défaut par les tribunaux. Ne peuvent fonctionner comme réviseurs comptables (*Bilanzprüfer*) que des experts économiques officiellement désignés sur la base d'un règlement d'exécution spécial. Le gouvernement d'Empire peut édicter des *normes générales sur la revision des comptes*. Les réviseurs doivent notamment vérifier si les dispositions très détaillées sur l'établissement du bilan et l'évaluation des actifs et des passifs ont été observées. Ils présentent un rapport écrit au conseil de surveillance, lequel doit faire connaître à l'assemblée générale si la revision a donné lieu ou non à des observations importantes. L'assemblée générale peut aussi ordonner l'examen, par un expert économique officiel, de faits remontant à la fondation ou d'actes de gestion antérieurs de moins de deux ans. En cas de suspicion fondée, le tribunal peut nommer des réviseurs à la demande d'une minorité de sociétaires. Les petites banques par actions et les banques privées ne sont pas soumises à la revision obligatoire. L'activité des experts économiques ne s'étend pas encore aux banques coopératives, mais il est question de l'y étendre.

Les dispositions édictées en 1910 sur la négociabilité des titres en bourse obligèrent indirectement les établissements de crédit qui tenaient à ce que leurs titres figurassent à la cote, de publier un bilan tous les deux mois. Du reste, avant la promulgation de ces dispositions, un certain nombre de grandes banques berlinoises avaient déjà commencé à publier leur bilan. Les dispositions précitées tombèrent en désuétude pendant la guerre. En date du 10 mars 1928, le ministère d'Empire de l'économie publique a fixé par circulaire de nouvelles règles pour la publication des bilans. Le nouveau modèle de bilan, identique pour les banques de toutes les catégories, doit permettre d'obtenir une meilleure image d'ensemble de la situation des banques. Le nombre des bilans intermédiaires a été porté de cinq à dix ; le bilan de janvier a été supprimé. Les bilans doivent être remis à la section de statistique de la « *Reichsbank* », qui pourvoit à leur publication périodique dans le journal officiel. La « *Reichsbank* » a obtenu des établissements de crédit qu'ils dressent aussi leur bilan annuel sur le modèle prescrit pour les bilans intermédiaires. Actuellement, 120 établissements environ publient des bilans intermédiaires, en partie volontairement. Les banques ont en outre pris l'engagement de communiquer confidentiellement à la « *Reichsbank* », chaque trimestre, l'état de leurs avoirs et de leurs engagements à l'étranger.

D'après le décret-loi de 1931, *l'autorité suprême de surveillance* se compose du *commissaire aux banques*, nommé par le chef de l'Etat, subordonné au ministre de l'économie publique, et d'un *curatorium de cinq membres* comprenant, outre le commissaire aux banques, le président de la « *Reichsbank* », un membre de son comité de direction, ainsi que les secrétaires d'Etat du ministère des finances et du ministère de l'économie publique.

Le commissaire est en fait subordonné au curatorium. Celui-ci fixe les lignes directrices que le commissaire doit suivre dans son activité; le gouvernement décide en dernier ressort. Le commissaire doit se tenir au courant de la situation des banques et des opérations de crédit en général, en particulier des relations avec l'étranger. Il doit également s'efforcer d'imprimer à la politique bancaire générale la direction la plus propice à l'économie du pays dans son ensemble. Il a le droit de réclamer aux banques et aux organes qui les administrent des renseignements sur toutes leurs opérations, le droit d'examiner leurs livres et les pièces justificatives, d'ordonner un contrôle, d'assister aux séances des conseils administratifs, ainsi qu'aux assemblées générales et d'y prendre la parole, le droit d'exiger la convocation d'une assemblée générale, etc. Il peut également proposer au curatorium l'adoption de principes généraux sur la gestion des banques. Sur demande, le commissaire doit communiquer ses constatations au curatorium, au gouvernement et à la « Reichsbank ».

Lorsque ses *instructions ne sont pas suivies*, le commissaire peut infliger des amendes d'ordre. Celui qui lui donne de *faux renseignements* est passible d'emprisonnement ou d'amende. La même sanction est applicable, sous certaines conditions, aux experts économiques qui violent le secret auquel il sont tenus. Sont réservées, en outre, les actions civiles en dommages-intérêts des établissements lésés.

On a renoncé à soumettre les établissements de crédit et leurs opérations à la surveillance continue du commissaire. C'est l'expert économique, chargé de reviser la comptabilité d'un établissement, qui exerce en fait le contrôle sous sa responsabilité. En raison de la situation difficile des banques et pour éviter des répercussions économiques défavorables, on s'est abstenu jusqu'à présent d'édicter des *règles générales sur la gestion*. Il n'existe encore ni une proportion obligatoire entre les fonds propres et les dépôts ni une limite maximum pour les crédits ouverts à un particulier; il n'a pas non plus été édicté de règles générales sur la liquidité. En revanche, on a imposé certaines prescriptions à des banques assainies avec le concours de l'Etat.

Les banques sont trop nombreuses pour que le commissaire ait la possibilité matérielle de s'occuper de chaque ouverture de crédit. On estime même qu'une telle intervention ne serait pas rationnelle. C'est pourquoi l'activité du commissaire a été limitée d'emblée à des *mesures générales*. Ainsi, l'aide apportée aux banques populaires pour assainir leur situation ou améliorer leur liquidité doit être considérée comme une mesure permettant de mieux répondre aux besoins des petits et moyens emprunteurs. Aux mêmes fins, on s'est efforcé de décentraliser l'organisation bancaire en élargissant les attributions des directeurs des succursales de grandes banques. Comme d'importantes raisons s'opposaient au démembrement des grandes banques, on a cherché du moins à favoriser le développement organique des établissements locaux et à amener les grandes banques à

réduire leur réseau de succursales. Le nombre des banques étant devenu excessif, on s'est efforcé de le réduire en éliminant celles dont la suppression était le plus souhaitable du point de vue de l'économie générale (banques pour fonctionnaires, banques pour propriétaires de maisons et autres établissements à rayon limité). Les difficultés rencontrées par certaines banques de cette catégorie ont facilité l'opération. Le commissaire n'a rien changé à la répartition des affaires entre les diverses catégories de banques; il n'en aurait du reste pas la compétence.

Une ordonnance a enjoint au commissaire d'agir en général dans le sens d'une baisse de la *marge et du taux de l'intérêt*. En janvier 1932, sur l'initiative du commissaire, des accords ont été conclus sur le taux de l'intérêt et ont été déclarés par la suite de portée générale. La convention adoptée comprend un accord sur les intérêts débiteurs, un autre sur les intérêts créanciers et un troisième sur la concurrence. Les petits établissements et les banquiers privés ont été autorisés à offrir, pour les diverses catégories de dépôts, un intérêt légèrement supérieur au taux normal fixé par le comité central des crédits.

Dans le domaine des *caisses d'épargne*, les *caisses communales* ont, en raison des circonstances, *acquis une place prépondérante*. Ces caisses d'épargne communales sont soumises à la *surveillance de l'Etat*. Leur activité est confinée à certaines opérations et elles doivent, en opérant leurs placements, rechercher avant tout le maximum de sécurité. Il existe aussi des prescriptions destinées à garantir une liquidité suffisante. Les organes administratifs de la commune, du district, etc. peuvent, en vertu de leur droit de surveillance, opérer ou ordonner des revisions. L'Etat, c'est-à-dire l'Etat particulier, exerçant également une surveillance, a les mêmes droits et peut les déléguer à l'union compétente des caisses d'épargne. Ces unions possèdent des offices spéciaux de contrôle, disposant de réviseurs professionnels. En Prusse, par exemple, le contrôle des autorités de surveillance a été remplacé par celui des organes spéciaux de l'union des caisses d'épargne.

3. Législation sur les banques en Autriche.

Le gouvernement autrichien a déposé, en juillet 1932, un projet de loi sur les banques qui s'inspire des nouvelles prescriptions de la législation allemande et tchécoslovaque.

Le projet interdit en principe aux banques par actions de conclure des opérations avec des membres des organes d'administration et de surveillance, avec des employés de l'établissement et avec leurs proches parents. Les règlements internes peuvent toutefois prévoir certaines exceptions. Ces règlements seront l'objet d'une ordonnance dans laquelle le ministre des finances pourra édicter des dispositions restrictives sur l'activité des banques. Cette ordonnance fixera par exemple des normes de principe

sur la liquidité des établissements, sur la proportion qui devra exister entre leurs fonds propres et leurs engagements, entre leurs fonds propres et la limite du crédit pouvant être accordé à la même personne. Chaque règlement intérieur et chacune de ses modifications devront être soumis à l'approbation du ministère des finances.

La gestion et les comptes annuels des banques doivent être examinés chaque année par un organe de revision. Seuls les établissements de contrôle désignés dans une ordonnance du ministère des finances seront autorisés à remplir cette tâche. Le choix de l'établissement de contrôle incombe à l'assemblée générale et doit être communiqué au ministère des finances; celui-ci agit d'office lorsque l'assemblée générale ne fait pas usage de son droit. Le ministre des finances peut obliger les banques, par voie d'ordonnance, à créer un office de revision commun. Les règlements des offices de contrôle sur la revision des comptes des banques sont soumis à l'approbation ministérielle; ils doivent poser les directives à suivre dans les revisions. Celles-ci peuvent être faites à n'importe quel moment. Lors de l'assemblée générale convoquée en vue de l'approbation annuelle des comptes, la direction doit faire connaître si la revision a donné lieu ou non à des observations importantes. Lorsque les organes de revision constatent, au cours de leur examen, des opérations contraires à des prescriptions légales, statutaires, ou contraires à un règlement, ils doivent en aviser immédiatement le ministère des finances. Celui-ci, après chaque revision, reçoit un rapport sur la situation financière de la banque. Il peut prendre lui-même, en tout temps, l'initiative de demander un rapport de ce genre à l'office de revision. Il a également le droit de se faire communiquer en tout temps le rapport de revision. L'autorité pourra créer, par voie d'ordonnance, un office central de contrôle du crédit. En ce cas, l'ordonnance devra énumérer les établissements tenus de donner des renseignements, désigner les faits à communiquer et, d'autre part, régler la manière de fournir les renseignements.

Les banques doivent publier, outre leur bilan annuel, des bilans trimestriels. Le ministère des finances en fixe le modèle par voie d'ordonnance. La publication doit avoir lieu dans les organes prévus à cet effet par les statuts. Les banques doivent en outre communiquer à la banque nationale autrichienne et au ministère des finances des états mensuels dont la forme est fixée par ordonnance ministérielle. Les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite et les particuliers qui s'occupent principalement d'opérations bancaires doivent communiquer sur demande à la banque nationale autrichienne et au ministère des finances leur bilan annuel, ainsi que des bilans intermédiaires trimestriels.

Celui qui n'observe pas les prescriptions touchant la remise des bilans au ministère des finances et à la banque nationale ou leur publication, ou qui ne communique pas des pièces justificatives ou des renseignements

qu'il a l'obligation de fournir ou qui livre des données inexactes est condamné à une amende par l'autorité administrative. Celui qui empêche ou entrave intentionnellement la tâche des reviseurs est mis à l'amende ou aux arrêts par l'autorité administrative. La violation intentionnelle du secret des banques entraîne la condamnation aux arrêts par l'autorité judiciaire, lorsque le crédit de la banque est menacé. La poursuite est subordonnée à l'autorisation de la banque. Les organes ou les employés d'un office de contrôle qui violent le secret professionnel peuvent être condamnés aux arrêts par l'autorité judiciaire, lorsque le secret était commandé par l'intérêt public ou celui de la banque soumise à revision, ou que les renseignements divulgués avaient été expressément communiqués à titre confidentiel. Est réservée une action de la banque en dommages-intérêts. La personne qui passe dans un établissement bancaire après avoir été en fonction dans un office de revision est passible d'une forte amende ou d'une peine privative de liberté, infligées par l'autorité administrative, lorsqu'elle a quitté l'office de revision depuis moins de cinq ans.

Les caisses d'épargne ont généralement été fondées par des corporations de droit public; la forme de la société anonyme leur est interdite. Elles sont soumises à une surveillance très serrée de l'autorité, déjà depuis 1844; les normes édictées à cette époque fixent en particulier les opérations autorisées. La situation difficile dans laquelle les caisses d'épargne ont été placées durant la guerre et l'après-guerre a donné lieu à certains adoucissements. Depuis 1922, les caisses d'épargne peuvent, sur demande, être autorisées à élargir leur champ d'activité.

4. Législation sur les banques en Italie.

Une loi du 7 septembre 1926 a soumis les banques au système de la concession. Les demandes de concession sont examinées par la « Banca d'Italia ». Les nouvelles banques et caisses d'épargne doivent avoir un capital minimum dont le montant, s'il s'agit d'une banque proprement dite, varie selon que celle-ci veut exercer son activité dans le pays entier ou seulement dans un nombre plus ou moins restreint de provinces. Les dispositions concernant le capital minimum s'appliquent par analogie aux entreprises individuelles, aux sociétés en nom collectif ou en commandite, ainsi qu'aux caisses de prêts dont les membres ne sont pas indéfiniment responsables. Les fusions, la création de succursales sont subordonnées au consentement du ministère des finances. Les fonds propres des banques ne doivent pas être inférieurs au 5 pour cent des fonds étrangers. Les fonds étrangers qui dépassent cette limite doivent être placés conformément à des prescriptions spéciales; la contre-valeur doit consister, par exemple, en titres d'Etat déposés auprès de la banque d'émission. Une autre disposition interdit aux banques, aux caisses d'épargne, ainsi qu'aux caisses

de prêts dont les membres ne sont pas indéfiniment responsables, d'accorder à une même personne un crédit supérieur au 20 pour cent des fonds propres.

La surveillance des banques qui acceptent des fonds étrangers ressortit à la « Banca d'Italia ». Celle-ci a créé une section spéciale pour le contrôle des banques. Les fonctionnaires du contrôle peuvent se faire montrer tous documents et pièces justificatives utiles. Ils sont tenus de garder le secret professionnel.

Les banques par actions doivent présenter au tribunal compétent leur bilan et leur compte annuel de profits et pertes, ainsi qu'un bilan intermédiaire tous les deux mois. Un décret royal du 20 décembre 1928 a établi un modèle uniforme pour les bilans intermédiaires. Une copie de chaque bilan doit être communiquée à la « Banca d'Italia ». Les entreprises individuelles, les sociétés en nom collectif et en commandite sont dispensées de fournir des bilans intermédiaires; il leur est par contre prescrit de communiquer leur bilan annuel à la banque d'émission.

La violation des prescriptions concernant la communication des bilans, la proportion entre les fonds propres et les fonds étrangers et la limitation des crédits pouvant être accordés à un client est passible d'amende. La concession peut même être retirée dans les cas particulièrement graves.

Les dispositions les plus récentes sur les banques sont également applicables, en partie, aux caisses d'épargne. Ces établissements, sans but lucratif, sont considérés comme des institutions juridiques *sui generis*. Leur surveillance incombe au ministère de l'économie nationale, qui a un droit de veto contre les décisions de leurs organes. Les statuts, soumis à l'approbation du ministère, doivent contenir des dispositions sur le placement des fonds. Le droit de surveillance du ministère de l'économie nationale sur les caisses d'épargne est antérieur à l'introduction de la surveillance des banques proprement dites par la banque d'émission. En vertu d'un décret du 6 novembre 1926, les caisses d'épargne sont tenues de communiquer à la « Banca d'Italia » leur bilan annuel et un bilan intermédiaire tous les deux mois.

Les caisses de prêts dont les membres sont indéfiniment responsables sont soumises à la loi du 6 juin 1932. Leur capital versé doit atteindre un certain minimum. Les statuts et leurs modifications sont soumis à l'approbation du ministère de l'agriculture. L'activité des caisses de prêts est en principe limitée au rayon local. Il existe des prescriptions sur la liquidité, sur la constitution des réserves, sur la limitation des crédits ouverts à un même débiteur, etc. Les caisses de prêts sont sous la double surveillance du ministère et de la banque d'émission. Elles doivent communiquer au ministère de l'agriculture leur bilan semestriel et un état intermédiaire tous les deux mois. S'il se produit de graves irrégularités, le ministère peut nommer un commissaire, qui prend la place de l'administration suspendue de ses fonctions.

5. Législation sur les banques en Tchécoslovaquie.

Une loi du 24 avril 1932 est venue compléter et modifier trois lois datant de 1924. Il nous suffit ici de mentionner les dispositions sur les carnets d'épargne, sur les banques par actions et la revision des établissements bancaires, telles que les fixe la nouvelle loi de 1932.

Les entreprises revêtant la forme de sociétés anonymes (ou de sociétés en commandite par actions) qui désirent pratiquer des opérations bancaires et financières ne peuvent être constituées qu'avec l'autorisation de l'Etat; la même autorisation est nécessaire pour toute modification des statuts. Des prescriptions spéciales existent en outre pour les banques qui délivrent des livrets de dépôt. Il est interdit aux banques par actions de conclure des opérations avec des membres de leur comité de surveillance ou de la direction, avec leur personnel ou avec les proches parents des personnes précitées, à moins qu'il ne s'agisse de dépôts. L'autorité exécutive peut faire des exceptions, par voie d'ordonnance, aux principes de gestion suivis par les banques. Une autre limitation de l'activité des banques consiste en ce qu'elles n'ont pas le droit d'accorder à un débiteur un crédit supérieur au 10 pour cent de leurs fonds propres.

Le choix des membres du conseil d'administration ou de la direction et celui des hauts fonctionnaires de l'établissement sont soumis à certaines normes restrictives. Une ordonnance gouvernementale fixe les principes qui doivent figurer dans le règlement de chaque banque. Ce règlement, de même que chacune de ses modifications, doit être approuvé par le ministère des finances. Lorsque, dans l'exercice de ses fonctions, le comité de surveillance constate que des prescriptions légales, statutaires ou réglementaires n'ont pas été observées ou qu'il découvre des irrégularités grossières et dommageables, il doit en aviser la direction. Si celle-ci n'y met pas ordre dans un délai déterminé, l'affaire doit être dénoncée à la section semi-officielle de revision de la société coopérative fiduciaire. Les banques par actions qui occupent plus de 25 personnes doivent avoir leur propre inspectorat qui est, en quelque sorte, l'auxiliaire du comité de surveillance. Pour fortifier le plus possible la position de cet inspectorat, le comité de surveillance exerce une influence prépondérante sur la nomination de ses membres. Le comité de surveillance doit recevoir régulièrement des rapports de contrôle. S'il en ressort que des prescriptions légales, statutaires ou réglementaires ont été violées, ou que la conduite des affaires est contraire soit aux principes de la technique bancaire soit aux nécessités économiques, le comité de surveillance a le devoir d'intervenir. Tous les rapports internes présentés par le contrôle au comité de surveillance doivent être communiqués au commissaire du gouvernement. Celui-ci, d'ailleurs, a le droit de réclamer non seulement une copie du rapport de contrôle, mais tous autres renseignements utiles.

Toutes les sociétés anonymes (ou sociétés en commandite par actions), ainsi que les sociétés à responsabilité limitée qui effectuent des opérations bancaires ou financières font également partie de la société fiduciaire. L'affiliation à cette société des autres établissements bancaires, quelle que soit leur forme juridique, est facultative. La section de revision de cette société est subordonnée au ministère des finances, lequel conclut et résilie les engagements des fonctionnaires et auxiliaires au nom de la société, après consultation de la direction. Un reviseur ne peut entrer dans une banque ou dans une entreprise dépendant d'une banque moins de cinq ans après avoir quitté la société fiduciaire. Celle-ci exerce un double contrôle : elle vérifie si les prescriptions légales, statutaires et réglementaires sont observées et elle examine la gestion au point de vue de la sécurité des créanciers. Le ministère des finances édicte des prescriptions de portée générale sur la nature, l'étendue et l'époque des revisions. La section de revision a le droit de se faire communiquer par les établissements de réescompte le montant des crédits d'escompte accordés aux membres de la société ou à leurs débiteurs. De son côté, elle peut faire connaître à ces établissements, sur demande, le total des engagements de ses membres. Le commissaire du gouvernement reçoit un double de chaque rapport de revision remis au comité de surveillance d'un établissement. Lorsque des irrégularités signalées par les reviseurs ne sont pas redressées dans le délai fixé par eux ou s'il se produit un désaccord avec l'établissement soumis à revision, l'affaire est portée devant le ministère des finances, qui décide sans appel.

Depuis 1924, la direction de toute banque par actions est légalement tenue de publier, outre le bilan annuel et le compte de profits et pertes approuvés par l'assemblée générale, un bilan trimestriel conforme au modèle établi par le ministère des finances. La publication doit avoir lieu dans l'organe désigné à cet effet par les statuts. Les bilans doivent en outre être communiqués au ministère des finances et aux organes préposés à la revision. Lorsqu'un bilan intermédiaire n'a pas été publié, il doit être établi ultérieurement à la date fixée par le ministère des finances et communiqué à celui-ci.

Les infractions sont punies tantôt par l'autorité administrative, tantôt par les tribunaux. Les organes des petites sociétés coopératives de crédit ou des caisses de prêts, qui n'ont généralement pas de formation spéciale et exercent souvent leurs fonctions sans rétribution, sont, pour les mêmes délits, punis moins sévèrement que les fonctionnaires des grandes banques par actions. Des amendes peuvent être infligées aux membres de la direction ou du comité de surveillance, ainsi qu'aux hauts fonctionnaires, par exemple lorsqu'ils omettent d'édicter un règlement intérieur, d'établir un inspectorat, de publier les bilans ou de redresser les irrégularités relevées dans un rapport interne de contrôle ou dans un rapport d'un office semi-officiel de revision. Celui qui introduit sciemment une donnée inexacte dans un bilan prescrit par l'autorité est puni de l'emprisonnement par le tribunal;

une amende peut être ajoutée à l'emprisonnement. Celui qui empêche ou entrave intentionnellement une revision prescrite est justiciable du tribunal et passible de l'emprisonnement ou de l'amende. Les membres de la direction ou du comité de surveillance, ainsi que les fonctionnaires et employés qui violent le secret professionnel sont également, lorsque certaines conditions objectives et subjectives sont remplies, déferés au tribunal et passibles de l'emprisonnement ou de l'amende. Les divulgateurs ne sont poursuivis que si leurs indiscretions étaient susceptibles d'éveiller la méfiance contre l'établissement ou d'inciter un client à retirer ses avoirs. Les fonctionnaires et employés des offices semi-officiels de revision sont tenus au secret professionnel; leur responsabilité pénale est la même que celle des fonctionnaires de l'Etat.

6. Législation sur les banques en Suède.

L'effondrement du trust Kreuger, par sa répercussion sur les banques suédoises, a donné lieu à une revision de la loi sur les banques, édictée en 1911. Le projet de loi de décembre 1932 prévoit en premier lieu un contrôle plus intense, mais essaie aussi d'établir certaines directives sur les placements des banques. A la commission de contrôle, élue chaque année par l'assemblée générale et qui doit comprendre un reviseur professionnel au moins, est joint maintenant un fonctionnaire de l'inspectorat public des banques. Le comité ainsi constitué contrôle la gestion du conseil d'administration et l'activité de la banque. Les crédits dépassant une limite donnée et les autres placements d'une certaine importance doivent être contrôlés au moins une fois par an. Lorsqu'un acte de gestion donne lieu à une observation, le conseil d'administration doit en être avisé par écrit. Les contrôleurs doivent en outre déposer chaque année un rapport de revision relatant le résultat du contrôle. Ils doivent aussi avoir la possibilité de vérifier l'état de la fortune de la société, d'examiner tous les livres et documents de la banque; le conseil d'administration a l'obligation de répondre à leurs questions. L'inspectorat des banques, organe central de surveillance des banques, peut d'office et en tout temps ordonner des enquêtes et convoquer en cas de nécessité le conseil d'administration et même l'assemblée générale.

L'obligation des banques de communiquer aux autorités un état périodique de leur situation est déjà statuée dans la loi actuellement en vigueur. Celle-ci prescrit la communication à l'inspectorat central des banques de bilans intermédiaires mensuels, établis suivant un modèle déterminé, ainsi que du bilan annuel et du compte de profits et pertes. Les bilans mensuels, de même que le bilan annuel, sont publiés régulièrement par l'inspectorat des banques dans une brochure spéciale.

Celui qui communique sciemment à l'inspectorat des banques ou à l'un de ses fonctionnaires des données inexactes ou incomplètes est pas-

sible de l'emprisonnement ou de l'amende. Les mêmes sanctions frappent les reviseurs qui introduisent intentionnellement des données inexactes dans leur rapport ou qui omettent à dessein de relever les inexactitudes qu'ils constatent dans les documents soumis à leur contrôle. Sont également passibles de ces sanctions, le cas échéant, les reviseurs qui violent le secret professionnel lorsqu'ils ont pu prévoir qu'il pouvait en résulter un dommage.

7. Législation sur les banques au Danemark.

La première loi spéciale sur les banques commerciales a été promulguée en 1919, alors qu'il existait déjà des prescriptions légales sur les caisses d'épargne et sur les banques hypothécaires. Les dispositions actuellement en vigueur sont contenues dans la loi du 15 avril 1930; elles ne s'appliquent qu'aux banques sans associé indéfiniment responsable.

Seuls les établissements de crédit soumis à la loi de 1930 ont le droit de faire figurer le mot « banque » dans leur raison sociale et seuls ils peuvent, en dehors des caisses d'épargne, faire des offres publiques aux déposants. Les statuts de chaque banque, de même que leurs modifications, sont soumis à l'approbation du ministère du commerce et de l'industrie. Toutefois, les conseils d'administration ont été autorisés à procéder d'eux-mêmes aux modifications simplement destinées à adapter les statuts à la nouvelle loi sur les banques. Le capital des nouvelles banques ne peut, à l'avenir, être inférieur à 300,000 couronnes. Les établissements existants, disposant d'un capital inférieur à 200,000 couronnes, sont tenus de le porter au chiffre précité dans un certain délai. Une banque étrangère ne peut ériger une succursale au Danemark qu'avec le consentement du ministère compétent. Toute fusion avec une autre banque ou caisse d'épargne, de même que la reprise d'un tel établissement, sont subordonnées à l'assentiment du ministère du commerce et de l'industrie.

La loi contient des prescriptions sur les opérations que les banques sont autorisées à conclure avec les membres du comité de surveillance, de la direction, avec les gérants des succursales, avec les proches parents des personnes précitées, ainsi qu'avec les sociétés ayant, dans leur comité de surveillance ou leur direction, des personnes qui sont simultanément des organes de la banque considérée. La signature collective est de rigueur dans toutes les banques.

Diverses prescriptions se rapportant à la gestion ont pour but de garantir la liquidité des établissements et de renforcer leur solidité. Les fonds propres, par exemple, doivent atteindre au moins le dixième des fonds étrangers et des cautionnements; ceux-ci ne peuvent pas dépasser 75 pour cent des fonds propres tant qu'ils ne sont pas garantis par des sûretés de premier ordre. Les actifs facilement réalisables doivent couvrir au moins 15 pour cent des engagements à court terme et au moins 10 pour cent de l'ensemble des engagements. Le montant minimum en numéraire et en avoirs à vue dans d'autres banques varie entre 1 et 3 pour cent des en-

gagements, selon que le capital de l'établissement considéré est inférieur à 5 millions de couronnes ou supérieur à 20 millions. Il est interdit d'ouvrir à une personne un crédit supérieur à 35 pour cent du capital propre de la banque. Cette limite ne peut être dépassée que si les deux tiers des membres du comité de surveillance y consentent; il faut en outre en aviser l'inspecteur public des banques. Dans le total des engagements, il n'est pas nécessaire de tenir compte de certains postes, ainsi, par exemple, des créances compensées par des dépôts correspondants ou des avances garanties par des obligations de premier ordre acceptées sous déduction de la marge prescrite, ainsi encore des créances hypothécaires, en tant que la nature du gage ne présente rien d'anormal et que l'hypothèque ne dépasse pas les deux tiers de la valeur du gage. Il existe également des dispositions restrictives sur l'achat d'actions ou leur acceptation en nantissement, tant pour les actions de la banque que pour celles d'autres entreprises.

L'assemblée générale doit nommer en tout cas deux commissaires-vérificateurs, dont un au minimum doit être reviseur de profession. La loi prévoit des causes d'incompatibilité à ces fonctions, en raison de la parenté, etc. Le ministère du commerce et de l'industrie a le droit de destituer les reviseurs qui se montrent inférieurs à leur tâche et de les remplacer par des reviseurs professionnels. Le ministère peut également édicter des prescriptions spéciales sur la manière de procéder aux revisions. S'il est certain ou simplement probable que les pertes d'un établissement absorbent, outre les réserves, 35 pour cent du capital, l'inspecteur public des banques doit en être immédiatement informé. Nommé par le roi, cet inspecteur, en sa qualité d'organe suprême de surveillance des banques, veille à l'observation de toutes les prescriptions légales; ses décisions peuvent être attaquées par voie de recours devant le ministère du commerce et de l'industrie.

Les comptes annuels et le rapport de gestion doivent être communiqués à l'inspecteur des banques, lequel a l'obligation de veiller qu'ils soient conformes aux prescriptions générales édictées sur sa proposition par le ministère. En outre, les banques sont tenues de remettre à l'inspecteur des bilans mensuels conformes au modèle prescrit. Les bilans trimestriels et les comptes annuels doivent être publiés, par les soins de l'administration, dans un journal local au moins; les comptes annuels doivent en outre paraître dans toutes les localités où se trouvent des succursales. Les banques ont de plus l'obligation de communiquer à l'inspecteur les données nécessaires à la statistique des banques.

Les personnes qui n'observent pas les délais fixés dans la loi sur les banques ou dans les ordonnances sont passibles d'amende. Le sont également ceux qui, intentionnellement ou par suite d'une négligence grave, omettent de communiquer un bilan, livrent des données inexactes, commettent une autre contravention à la loi ou ne se conforment pas à une décision.

A côté de la loi sur les banques, il existe une loi spéciale sur les caisses d'épargne, qui place ces établissements sous la surveillance d'un inspecteur public des caisses d'épargne.

8. Législation sur les banques en Norvège.

Avant 1924, il n'existait pas de législation spéciale sur le contrôle des banques. En 1918, la création de nouvelles banques et l'augmentation de capital ont été subordonnées à l'autorisation de l'État. Le système de la concession a ensuite été généralisé; la banque d'émission donne son préavis sur toute demande de concession. Les banques doivent être constituées en sociétés anonymes; leur capital doit atteindre un montant minimum.

La loi de 1924 contient quelques dispositions sur l'activité des banques, par exemple sur l'ouverture de crédits aux personnes qui exercent une fonction dans l'établissement. D'autre part, les engagements ne doivent pas dépasser le décuple des fonds propres. Il ne peut être ouvert à la même personne un crédit supérieur à 4 pour cent des fonds propres. Enfin, pour assurer la liquidité des banques, la loi fixe une proportion minimum entre les disponibilités d'une part et, de l'autre, les engagements à court terme et l'ensemble des engagements.

Un inspectorat public des banques et des caisses d'épargne, dont le chef est nommé par le roi, exerce la haute surveillance sur ces établissements. Il veille à l'observation des prescriptions légales et statutaires et contrôle la situation et la gestion des établissements. Les inspecteurs ont le droit de se faire présenter en tout temps les procès-verbaux, les livres et les pièces justificatives, de vérifier les actifs et de demander tous renseignements utiles. L'inspectorat des banques peut aussi convoquer la direction, le comité de surveillance ou les organes de contrôle, se faire représenter aux séances et présenter des propositions; l'inspectorat a même le droit de convoquer l'assemblée générale.

Il lui est également permis d'édicter des prescriptions sur la comptabilité des banques et des caisses d'épargne, d'établir un modèle uniforme pour les comptes annuels et les bilans, d'ordonner la communication de bilans intermédiaires, d'en fixer le nombre et d'en régler le mode de publication. L'inspectorat publie chaque mois une statistique des opérations des banques et caisses d'épargne du pays. Les rapports mensuels de la banque d'émission contiennent également des données statistiques concernant le même sujet.

Les caisses d'épargne avaient été soumises, en 1900, à la surveillance d'un inspectorat spécial. Cet organe a été remplacé en 1924 par le nouvel inspectorat des banques et des caisses d'épargne.

9. Législation sur les banques en Angleterre.

Le système bancaire anglais se caractérise par une concentration très prononcée. Il existe des dispositions isolées, dans diverses lois spéciales, sur la fondation des banques et sur leur activité. Mais un contrôle des banques n'existe pas. Les banques par actions sont tenues, depuis 1908, de dresser des bilans semestriels d'un modèle uniforme. La plupart des établissements en communiquent les données à la presse. L'*Economist* publie un état mensuel des banques londoniennes affiliées à la chambre des compensations; cet état est basé sur la moyenne des bilans hebdomadaires du mois précédent. Par suite d'un arrangement, les banques les plus importantes communiquent confidentiellement à la banque d'Angleterre un état mensuel de leurs avoirs et de leurs dettes à court terme à l'étranger.

En 1817 déjà, bien avant les autres Etats européens, l'Angleterre a édicté des dispositions légales sur les caisses d'épargne. Celles-ci, appelées « *Trustee Savings Banks* », sont actuellement régies par une loi de 1929. Tous les dépôts qui dépassent les besoins journaliers doivent être transférés par les gérants privés des caisses à la banque d'Angleterre, au compte des « *Commissioners for the Reduction of the national debt* », afin d'être placés en titres d'Etat. Dans cette mesure, les dépôts jouissent indirectement de la garantie de l'Etat. Depuis 1880/90, les caisses d'épargne acceptent aussi des dépôts dont elles assurent elles-mêmes le placement, sous réserve du consentement des « *Commissioners* ». Les « *Trustee Savings Banks* » ne jouent pas un très grand rôle du fait qu'il existe une caisse d'épargne postale.

10. Situation des banques en France.

En France, il n'existe pas de dispositions légales spéciales sur les banques. La publication des bilans n'est pas obligatoire. Certains grands établissements publient volontairement leur bilan mensuel dans la presse financière.

Les caisses d'épargne transfèrent les dépôts de leurs clients à un établissement central, la caisse des dépôts et consignations, qui les place principalement en titres d'Etat. Il a déjà été plusieurs fois question d'une réforme du système des caisses d'épargne.

11. Situation des banques en Belgique.

Les banques ne sont pas soumises à une loi spéciale. Pour les banques par actions, sont applicables les dispositions générales sur les sociétés par actions, en vertu desquelles le bilan annuel et le compte de profits et pertes doivent être publiés dans le « *Moniteur des intérêts matériels* ». Comme il n'existe pas de modèle uniforme pour les bilans annuels et que

les bilans publiés sont peu détaillés, la statistique bancaire rencontre de grandes difficultés. La publication périodique de bilans intermédiaires n'est pas en usage.

12. Situation des banques en Hollande.

Il n'existe pas de législation spéciale sur le contrôle des banques, etc. En tant que les banques revêtent la forme de sociétés anonymes, elles sont soumises aux dispositions générales sur les sociétés par actions.

Les banques principales ont l'habitude de communiquer à la banque d'émission des bilans trimestriels d'un modèle uniforme.

Les caisses d'épargne les plus importantes du pays sont affiliées à une union qui exerce un contrôle régulier sur ses membres. Il ne s'agit pas toutefois d'un contrôle de l'Etat, ni même d'un contrôle exercé en son nom.

ANNEXE STATISTIQUE SUR LES BANQUES SUISSES

Les banques groupées d'après leur caractère économique
et d'après leur nature juridique, à fin 1932.

Groupe	Nombre	Groupe	Nombre
Banques cantonales . . .	27	Banques d'Etat	26
Grandes banques	8	Sociétés anonymes . . .	163
Banques régionales . . .	181	Sociétés coopératives . .	91
Caisses d'épargne	92	Autres formes juridiques	28
	<hr/>		<hr/>
Total	308	Total	308
	<hr/>		<hr/>

Les banques régionales et les caisses d'épargne groupées
selon leur importance.

	Banques régionales		Caisses d'épargne	
	Nombre	Somme du bilan (en milliers de fr.)	Nombre	Somme du bilan (en milliers de fr.)
Jusqu'à 20 mill. fr. . .	123	841,113	73	453,044
De 20 à 100 mill. fr.	50	1,974,783	18	826,077
Au-dessus de 100 mill. fr.	8	1,277,957	1	131,844
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	181	4,093,853	92	1,410,965
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>

Les fonds propres et les engagements des banques.

	Dépôts de tiers	Autres engagements	Fonds propres	Somme du bilan
	(en milliers de francs)			
Banques cantonales . . .	6,773,699	98,926	813,263	7,685,888
Grandes banques . . .	4,979,325	278,865	1,171,343	6,429,533
Banques régionales . . .	3,507,994	79,700	506,159	4,093,853
Caisses d'épargne . . .	1,317,559	8,986	84,420	1,410,965
Caisses Raiffeisen . . .	309,067	1,869	13,671	324,607
	16,887,644	468,346	2,588,856	19,944,846
Sociétés financières . . .	667,397	23,814	1,060,873	1,752,084

Répartition des fonds confiés par les tiers.

	Banques cantonales	Grandes banques	Banques régionales	Caisses d'épargne	Caisses Raiffeisen	Total
	(en milliers de francs)					
Dépôts des banques	101,788	376,289	84,844	4,878	11,301	579,100
Comptes de chèques, créanciers à vue . . .	583,516	1,489,157	345,758	10,559	36,798	2,465,788
Créanciers à terme . . .	338,882	608,068	176,408	16,482	—	1,139,840
Carnets d'épargne et de dépôts	2,627,667	825,254	1,226,577	1,083,737	180,855	5,944,090
Certificats de dépôts	2,680,492	1,564,557	1,442,569	199,603	80,113	5,967,334
Emprunts par obli- gations	366,186	106,000	114,838	—	—	587,024
Prêts des centrales de lettres de gage	75,168	10,000	117,000	2,300	—	204,468
Total	6,773,699	4,979,325	3,507,994	1,317,559	309,067	16,887,644

Répartition en pour-cent des fonds confiés par des tiers.

	Banques cantonales	Grandes banques	Banques régionales les plus importantes	Autres banques régionales	Caisses d'épar- gne	Caisses Raiffeisen
Dépôts des banques	1,50	7,56	2,21	3,78	0,87	3,85
Comptes de chèques, créanciers à vue . . .	8,61	29,91	9,76	10,49	0,80	11,91
Créanciers à terme . . .	5,02	12,21	5,43	2,40	1,25	—
Carnets d'épargne et de dépôts	38,79	16,67	32,68	50,55	82,25	58,52
Certificats de dépôts	39,57	31,42	42,65	31,15	15,15	25,92
Emprunts par obli- gations	5,40	2,13	3,74	0,22	—	—
Prêts des centrales de lettres de gage	1,11	0,20	3,63	1,41	0,13	—

Composition de l'actif.

	Banques cantonales	Grandes banques	Banques régionales	Caisses d'épargne	Caisses Raiffeisen	Total
	(en milliers de francs)					
Encaisse, compte de virements, coupons	207,451	969,735	59,218	15,231	2,387	1,254,022
Avoirs en banque	138,218	537,912	165,288	16,874	25,833	884,125
Effets de change	217,233	807,448	129,119	4,763	—	1,158,563
Reports, etc.	—	16,607	2,666	137	—	19,410
Comptes-courants débiteurs	1,034,612	2,298,155	780,268	22,694	69,003	4,204,732
Prêts sur garantie hypothécaire	312,512	146,260	295,278	24,766	—	778,816
Autres prêts	330,081	804,168	249,797	48,545	34,667	1,487,258
Créances hypothécaires	4,564,158	371,336	1,955,425	1,047,877	186,761	8,125,557
Titres et participations	701,048	359,611	348,773	189,313	—	1,598,745
Immeubles	54,538	103,798	38,565	17,360	339	214,600
Divers	126,037	14,503	69,456	23,405	5,617	239,018
Total	7,685,888	6,429,533	4,093,853	1,410,965	324,607	19,944,846

Répartition en pour-cent de l'actif.

	Banques cantonales	Grandes banques	Banques régionales les plus importantes	Autres banques régionales	Caisses d'épar- gne	Caisses Raiffeisen
Encaisse, compte de virements, coupons	2,70	15,08	1,44	1,49	1,08	0,74
Avoirs en banque	1,80	8,37	4,30	2,29	1,10	7,96
Effets de change	2,83	12,56	3,02	4,06	0,34	—
Reports, etc.	—	0,26	0,05	0,19	0,01	—
Comptes courants débiteurs	13,46	35,74	18,57	22,29	1,61	21,26
Prêts sur garantie hypothécaire	4,07	3,86	6,98	8,76	1,76	—
Autres prêts	4,29	10,92	5,71	8,70	3,44	10,68
Créances hypothécaires	59,38	5,78	48,85	40,56	74,27	57,53
Titres et participations	9,12	5,59	8,41	9,21	13,42	—
Immeubles	0,71	1,61	0,95	0,91	1,23	0,10
Divers	1,64	0,23	1,72	1,54	1,65	1,73

Proportion entre les fonds propres et les engagements.

Banques cantonales	Grandes banques	Banques régionales les plus importantes	Autres banques régionales	Caisses d'épargne	Caisses Raiffeisen
(en pour-cent)					
11,83	22,28	14,27	13,06	6,36	4,40

Liquidité.

	Banques cantonales	Grandes banques	Banques régionales les plus importantes	Autres banques régionales	Caisses d'épargne	Caisses Raiffeisen
Disponibilités ⁽¹⁾ en pour-cent des engagements	3,02	18,44	1,65	1,68	1,15	0,77
Disponibilités, effets de change, titres ⁽²⁾ en pour-cent des engagements	14,88	34,41	12,21	14,30	14,10	0,77

(¹) Encaisse, compte de virements, coupons.

(²) Obligations suisses de corporations de droit public, obligations de banques et lettres de gage.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. (Du 2 février 1934.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1934
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.02.1934
Date	
Data	
Seite	172-227
Page	
Pagina	
Ref. No	10 087 141

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.