

Initiative parlementaire
Révision de la loi sur les banques. Haute surveillance
du Parlement sur la Commission fédérale des banques

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil des Etats

du 4 novembre 1994

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport concernant une haute surveillance du Parlement sur la Commission fédérale des banques et nous le transmettons par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose au plénum d'approuver son projet de modification législative ci-joint.

Une proposition de minorité est annexée.

4 novembre 1994

Au nom de la commission:
La présidente, Simmen

Condensé

L'initiative Zimmerli conçue en termes généraux demande que l'on exerce une haute surveillance politique sur l'activité de la Commission fédérale des banques et, dans ce but, que l'on modifie et complète la loi sur les banques. En créant un organe de surveillance, on protégerait la commission face aux critiques subjectives dirigées contre son activité légale de contrôle et on l'obligerait à rendre compte au Parlement de son activité au niveau politique.

A la session de printemps 1993, le Conseil des Etats a donné suite à cette initiative contrairement à la proposition de la commission de l'économie et des redevances chargée de donner un préavis.

Chargée d'élaborer un projet d'acte législatif, ladite commission a décidé de modifier l'article 23, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Il y est dès lors précisé que le rapport de gestion de la Commission fédérale des banques, présenté au moins une fois l'an au Conseil fédéral, est destiné à l'Assemblée fédérale. Cette solution a été préférée à la création d'une délégation des banques exerçant la haute surveillance parlementaire.

Rapport

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 La réglementation actuelle

Les dispositions légales se rapportant à la Commission fédérale des banques (CFB) sont ancrées au chapitre X (art. 23 à 24) de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne. La commission s'est en outre dotée d'un règlement du 4 décembre 1975 concernant l'organisation et l'activité de la Commission fédérale des banques.

La Commission fédérale des banques est un organisme indépendant. Elle est chargée de surveiller de son propre chef les banques et les fonds de placement. Il n'appartient à aucune autorité, ni au Conseil fédéral ni au Département des finances, de donner des instructions à la CFB. Cette dernière n'est cependant pas totalement indépendante du Conseil fédéral puisque celui-ci nomme les membres de la commission et désigne le président et un ou deux vice-présidents. En outre, il peut demander des rapports de gestion plus complets ou des rapports spéciaux concernant certains événements importants. La CFB présente au moins une fois l'an au Conseil fédéral un rapport sur son activité. Elle traite avec le Conseil fédéral par l'entremise au Département fédéral des finances auquel elle est rattachée administrativement. La CFB dispose d'un pouvoir de décision et d'un certain pouvoir réglementaire. Elle prend les décisions nécessaires à l'application de la loi et veille au respect des prescriptions légales. Elle adopte en outre, sous forme de circulaires, des dispositions dépourvues de caractère obligatoire. Si les décisions de la CFB ne sont pas susceptibles d'être contrôlées par le Département des finances, le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale, elles ne sont pas pour autant définitives. Au contraire, elles peuvent être déferées par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

Quels sont les rapports de la CFB avec l'Assemblée fédérale? Selon l'article 85, chiffre 11, de la constitution, l'Assemblée fédérale exerce sur l'administration et la justice fédérales une haute surveillance. Cette compétence, qui se traduit par des contrôles et des commentaires, ne comprend pas le pouvoir d'impartir des injonctions ou de mettre à néant des décisions.

En vertu de l'article 13 du règlement concernant l'organisation et l'activité de la CFB, le secrétariat de la CFB rédige un résumé du rapport de gestion de la commission, qui est destiné à être incorporé dans le rapport de gestion du Conseil fédéral. Ce rapport annuel d'activité de la CFB expose notamment les principaux problèmes traités pendant l'année, la politique suivie par la commission, ainsi que les intentions. La commission décide sous quelle forme et dans quelle mesure ce rapport sera publié. De manière pratique, le rapport de gestion paraît régulièrement vers la mi-avril. Depuis quelques années, il n'est plus intégré dans le rapport de gestion du Conseil fédéral, ni même mentionné.

La CFB envoie une centaine d'exemplaires aux services du Parlement qui sont à la disposition des parlementaires. Elle en envoie également aux commissions de

gestion. Les membres de ces commissions reçoivent le rapport de gestion mais ce dernier n'est que rarement à l'ordre du jour d'une séance. Le secrétariat de la CFB constate qu'il n'a jusqu'à présent pas été souvent convoqué à une séance de l'une des commissions de gestion et qu'il n'a que parcimonieusement été l'objet d'une visite.

112 Les motifs de l'initiative

L'auteur de l'initiative constate que, bien que le rôle joué par la Commission fédérale des banques (CFB) soit décisif pour l'image de la place financière et bancaire suisse, et donc d'une importance primordiale pour l'économie nationale et la politique économique, il n'existe pas de haute surveillance politique de l'activité de la commission. C'est aujourd'hui une lacune. En créant un organe de haute surveillance politique (par exemple une petite délégation composée de manière paritaire de membres des deux Chambres), on protégerait d'une part la commission face aux critiques subjectives dirigées contre son activité légale de contrôle et on l'obligerait d'autre part à rendre compte au Parlement de son activité au niveau politique.

Il est important de préciser qu'il ne s'agit en aucun cas de remettre en question l'indépendance du contrôle des banques suisses par le gouvernement et la banque d'émission. Cette indépendance est un acquis de notre système qui doit absolument être maintenu. L'initiative ne vise également pas à confier au Parlement la révision de décisions particulières. Il s'agit seulement d'un remaniement du droit en matière de haute surveillance.

La CFB doit prendre des décisions de dimension politique. Son importance économique et politique ne cesse de s'accroître. Elle est confrontée à une activité de plus en plus exigeante et se doit d'intervenir toujours plus rapidement. Il serait donc judicieux que le Parlement, dans le cadre de sa haute surveillance sur la CFB, participe à la responsabilité politique touchant au contrôle des banques. Dans le rapport de gestion de la CFB, on ne trouve pas grand chose concernant les questions politiques délicates de son activité. Ce rapport n'étant de toute évidence, dans ce but, pas l'instrument approprié.

En définitive, l'auteur de l'initiative est d'avis qu'un organe de surveillance politique renforcerait plutôt qu'il n'affaiblirait l'indépendance et la légitimation de l'activité de la CFB.

113 Le préavis de la commission

La commission n'a pas caché un certain scepticisme envers l'initiative Zimmerli. Les décisions que la CFB doit prendre sont d'ordre économique. Or, si un organe politique exerce une surveillance, il est à craindre que les décisions reçoivent une tonalité trop politique. Toutefois, afin de prendre une décision en toute connaissance de cause, la commission a décidé d'organiser une audition le 28 janvier 1993 avec Messieurs Silvio de Capitani et Kurt Hauri, respectivement président de la CFB et directeur du secrétariat de la CFB. Cette audition s'est avérée ex-

trêmement utile et fructueuse. Elle a prouvé qu'il était possible d'instaurer une collaboration étroite entre une commission parlementaire et la CFB.

La commission a débattu cette initiative définitivement le 12 février 1993 et a décidé, par 8 voix contre 3, de ne pas y donner suite. Elle constate que la CFB est, selon le droit en vigueur, soumise à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale, qui est exercée par la commission de gestion. Le rapport de gestion que la CFB soumet annuellement au Conseil fédéral en est la base. Il est important de préciser que cette décision ne signifie pas un refus de toute surveillance sur la CFB. Simplement, la commission ne veut pas créer de délégation parlementaire supplémentaire et estime que la commission de gestion est à même d'examiner en détail le rapport de gestion de la CFB. De plus, rien n'empêche la commission de l'économie et des redevances de procéder régulièrement à des auditions du président ou du directeur de la CFB et de donner son point de vue. Le Parlement dispose donc de tous les pouvoirs nécessaires pour exercer la haute surveillance. A l'article 13 du règlement concernant l'organisation et l'activité de la CFB du 4 décembre 1975, il est dit que le Conseil fédéral peut demander à la CFB des rapports de gestion plus complets ou des rapports spéciaux concernant certains événements importants. Il faut également rappeler que, selon l'article 24 de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne, les décisions de la CFB peuvent être déferées par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le contrôle est donc politique et juridique.

114 La décision du Conseil

Les arguments de la CER-E n'ont guère trouvé d'écho au Conseil des Etats. En effet, celui-ci a décidé, par 23 voix contre 10, de donner suite à cette initiative, contrairement donc à la proposition de la commission. Le Conseil déplore l'absence d'une véritable haute surveillance. Dans un domaine économique aussi sensible et important, et avec une commission des banques aux compétences si larges, il appartient au Parlement de prendre ses responsabilités. Les commissions de gestion se limitent dans leur contrôle au domaine administratif du secrétariat de la CFB. Etant donné l'évolution rapide de la place financière suisse, il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter du traitement des questions administratives, d'autant plus que la CFB se voit attribuer de nouvelles compétences dans le cadre de la loi sur les bourses. Il faut donc mettre en place une surveillance parlementaire comparable à celle exercée par la délégation des finances et la délégation de la sécurité.

12 L'élaboration de variantes en sous-commission

Une sous-commission, composée de M^{me} Simmen, présidente, MM. Piller et Schüle ainsi que de M. Zimmerli, auteur de l'initiative, a été instituée afin d'élaborer à l'attention de la commission plénière un projet d'acte législatif. Elle s'est réunie pour la première fois le 6 avril 1994 et a entamé ses travaux sur la base d'une proposition Zimmerli. Celle-ci prévoit, dans les grandes lignes, la création d'un nouvel article 23^{septies} dans la loi sur les banques qui dit clairement que la

haute surveillance est l'affaire de l'Assemblée fédérale et qui institue une délégation des banques. Cette dernière, composée de membres des commissions de gestion et de membres des commissions de l'économie et des redevances, se réunit au moins trois fois par an et peut demander à la CFB de l'informer sur les événements importants qui ont marqué son activité et sur les mesures qu'elle a prises. La délégation a les mêmes droits et obligations que les commissions de gestion.

La sous-commission a de manière approfondie passer en revue l'ensemble de la proposition Zimmerli. Elle s'est posée un certain nombre de questions. Tout d'abord, cette délégation, dispose-t-elle d'un droit de veto ou d'un droit de donner des instructions? La réponse est clairement non. Il s'agit uniquement, de manière institutionnalisée, que le Parlement soit informé sur les activités de la CFB afin qu'il puisse, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires au niveau législatif. La sous-commission a également débattu de la composition de la délégation. Faut-il uniquement des membres des commissions de gestion ou faut-il y ajouter des représentants des CER qui disposent d'un savoir en matière bancaire? La préférence a été donnée à cette dernière. Enfin, une question essentielle, doit-on fixer les dispositions régissant cette délégation dans la loi sur les banques ou dans la loi sur les rapports entre les conseils? Sur ce thème, les avis étaient partagés. Certains estimant que l'on doit ancrer seulement le principe de la haute surveillance parlementaire dans la loi sur les banques, tout le reste dans la loi sur les rapports entre les conseils, et les autres étant d'avis qu'en légiférant uniquement dans la loi sur les banques, on démontrerait clairement qu'il s'agit d'une haute surveillance particulière qui se distingue de celle exercée par la délégation des finances par exemple. Dans le but de répondre à cette question, la sous-commission a décidé de mettre sur pied un groupe de travail formé de spécialistes de l'administration.

Le groupe de travail, constitué du directeur du secrétariat de la CFB, d'un juriste de l'Office fédéral de la justice, du secrétaire de la commission de gestion, du secrétaire de la CER et de l'auteur de l'initiative, s'est réuni avec la seule intention de trouver des solutions aux problèmes de technique législative. Il n'était pas question de faire des choix politiques. Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il faut ancrer la délégation des banques dans la loi sur les rapports entre les conseils car cela correspond à la systématique de la législation.

Le 1^{er} juillet 1994, la sous-commission s'est ralliée aux conclusions du groupe de travail. Elle a de plus pris la décision de soumettre trois propositions à la commission plénière. Les deux premières instituent une délégation des banques et divergent seulement sur la question de sa composition. A savoir, une délégation constituée uniquement de représentants des commissions de gestion ou alors une délégation dont les membres sont issus des commissions de gestion et des commissions de l'économie et des redevances (cf. proposition de minorité ci-jointe). La troisième proposition n'institue pas de délégation bancaire et veut simplement que l'on précise à l'article 23, 3^e alinéa de la loi sur les banques que le rapport de gestion de la CFB est destiné à l'Assemblée fédérale.

13 Le choix de la commission

Le 31 août 1994, la commission plénière a décidé, par 8 voix contre 1 de ne pas instituer une délégation bancaire. Elle ne veut pas d'une solution qui risquerait de politiser la CFB. Il n'est pas possible de faire des comparaisons avec la délégation des finances ou celle de la sécurité, car celles-ci relèvent exclusivement de l'ordre public alors que l'activité des banques est une activité de l'économie privée. La commission est d'avis que les deux premières propositions de la sous-commission vont trop loin. Il s'agit d'instituer une haute surveillance sur la CFB et non pas sur les banques elles-mêmes. C'est une différence essentielle. Or, si la délégation des banques peut demander à la CFB de l'informer sur les événements importants qui ont marqué son activité et sur les mesures qu'elle a prises, on met en place une activité de surveillance sur les banques. La CFB ne traite que des problèmes spécifiques relatifs à toutes les banques de Suisse, dans le but de sauvegarder l'intérêt des créanciers, particulièrement des épargnants. Si une délégation bancaire devait pratiquer un travail d'accompagnement, de détail, l'on risquerait de mettre en péril non seulement le secret bancaire, mais aussi le secret des affaires.

En définitive, d'un point de vue juridique et institutionnel, il est possible aujourd'hui de pratiquer une haute surveillance parlementaire. On en a simplement, jusqu'à présent, que peu fait usage. La création d'une délégation des banques entraînerait une confusion au niveau des responsabilités et amènerait des pertes de temps dommageables dans un domaine qui requiert des décisions souvent urgentes.

2 Partie spéciale

21 Commentaire des dispositions

Art. 23, 3^e al.

En précisant, dans cet alinéa, que le rapport de gestion est soumis à l'Assemblée fédérale, on entérine ce qui théoriquement existe déjà. Néanmoins, en apportant cette précision, on souligne que cette haute surveillance parlementaire est donnée et qu'elle l'a été jusqu'à présent. Pour le reste, il appartient au Parlement de la pratiquer de manière plus intensive.

3 Conséquences

31 Incidences financières et conséquences sur les effectifs du personnel

La modification législative proposée n'a aucune incidence financière. Elle n'a également aucune conséquence sur les effectifs du personnel.

N37503

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen d'une initiative parlementaire;
vu le rapport du 4 novembre 1994¹⁾ de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats;
vu l'avis du Conseil fédéral du 5 avril 1995²⁾,
arrête:

I

La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne³⁾ est modifiée comme suit:

Art. 23, 3^e al.

³ La commission présente au moins une fois l'an au Conseil fédéral un rapport sur son activité, destiné à l'Assemblée fédérale. Elle traite avec le Conseil fédéral par l'entremise du Département fédéral des finances.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² S'il n'est pas fait usage du droit de référendum, elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échéance du délai référendaire. Dans le cas contraire, elle entre en vigueur le jour suivant la validation de son adoption en votation populaire.

N37503

¹⁾ FF 1995 III 102

²⁾ FF 1995 III 112

³⁾ RS 952.0

Proposition de minorité (Piller)

I

La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 23, 3^e al.

³ La commission présente au moins une fois l'an au Conseil fédéral un rapport sur son activité. Elle traite avec le Conseil fédéral par l'entremise du Département fédéral des finances. (*Droit en vigueur*)

Art. 23, al. 3^{bis} (nouveau)

^{3bis} La commission est soumise à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.

II

La loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs²⁾ est modifiée comme suit:

Titre précédant l'article 51

3. Droits et obligations de la délégation des banques (nouveau)

Art. 51

¹ Les commissions de gestion et les commissions de l'économie et des redevances élisent parmi leurs membres la Délégation des banques, dans laquelle chaque commission de gestion délègue trois de ses membres, et chaque commission de l'économie et des redevances, un membre.

² La Délégation des banques exerce la haute surveillance sur la Commission fédérale des banques. Elle examine et approuve son rapport de gestion annuel, et elle peut lui demander de l'informer sur les événements importants qui ont marqué son activité et sur les mesures qu'elle a prises. Par ailleurs, la Délégation des banques a à l'égard de la Commission fédérale des banques les mêmes droits et obligations que les commissions de gestion à l'égard du Conseil fédéral.

¹⁾ RS 952.0

²⁾ RS 171.11

³ La Délégation des banques se réunit trois fois par an. Elle se réunit également si la majorité de ses membres ou le président de la Commission fédérale des banques le demandent.

N37503

Initiative parlementaire Révision de la loi sur les banques. Haute surveillance du Parlement sur la Commission fédérale des banques Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats du 4 novembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.405
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.05.1995
Date	
Data	
Seite	102-111
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 231

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.