

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XLIII^{me} année. Vol. I.

N^o 1.

Mercredi 7 janvier 1891

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises
franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale

concernant

la révision de l'article 39 de la Constitution fédérale.

(Du 30 décembre 1890.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par son message du 23 juin 1890, le conseil fédéral vous a présenté un projet de révision de la loi fédérale du 8 mars 1881, sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Ce projet de loi avait pour but de parer aux inconvénients et aux dangers qui ont été reconnus à notre système actuel de billets de banque, autant qu'il paraissait possible dans les circonstances données, c'est-à-dire sous le régime de la pluralité des banques.

Dans la même session, la priorité de la discussion et de la décision fut accordée au conseil des états, qui constitua une commission préconsultative de 9 membres. Le conseil national nomma de même une commission de 7 membres. Ces commissions n'ont jusqu'à présent pas abordé la question.

Dans sa séance du 24 septembre 1890 le conseil national, sur la proposition motivée de M. le conseiller national Keller, de Fischenthal, a adopté par 70 voix contre 7 la *motion* suivante : « Le conseil fédéral est invité à présenter le plus vite possible un rapport et des propositions concernant la révision de l'article 39 de la Constitution fédérale en ce sens que la Confédération aurait le monopole de l'émission des billets de banque, dont l'exercice pourrait être confié à une banque centrale à créer. »

Le conseil national a communiqué cette décision au conseil des états.

De son côté le conseil fédéral ne croit pas devoir insister sur la mise en discussion préalable de son projet de loi, et se rend dès maintenant à l'invitation qui lui a été faite, d'autant plus que la motion Keller renferme des idées fondamentales qui correspondent en général à sa manière de voir, basée sur les expériences faites jusqu'ici. Le message qui accompagne le projet de loi du 23 juin 1890 exprime cette manière de voir dans les termes suivants :

« Le conseil fédéral ne se dissimule point qu'avec une révision de la loi sur les billets de banque basée sur la pluralité des banques il n'est pas possible d'arriver à une réforme fondamentale de notre système, ni de résoudre d'une façon définitive la question des banques d'émission. Il penche plutôt vers l'idée que ce résultat ne peut être obtenu que par la centralisation de l'émission, par la création d'une banque nationale suisse avec monopole de l'émission, et qui, en outre de la tâche commerciale qui incombe naturellement à toute banque d'émission, aurait d'abord à régulariser les réserves et la circulation métallique et fiduciaire suivant les besoins du pays et de manière à assurer la stabilité de la valeur monétaire. Même avec ce système perfectionné de banque d'émission, il ne sera pas possible d'offrir une garantie absolue contre toutes les éventualités, mais on pourra les prévenir avec infiniment plus de facilité et de sûreté, et les crises inévitables pourront être surmontées sans qu'il en résulte des suites aussi graves pour le crédit public et le pays. »

Le message du 23 juin 1890 indique, avec chiffres à l'appui, quels sont les défauts principaux du système actuel, savoir : L'état généralement faible de l'encaisse métallique disponible, qui ne serait pas suffisant pour faire face à des besoins extraordinaires, joint à la défense de toucher au pour cent prescrit pour la couverture en espèces ; l'augmentation continue des engagements à courte échéance à côté de celle de la circulation des billets, enfin l'absence de mesures uniformes dans la fixation du taux de l'escompte en vue de la régularisation du marché de l'argent.

La loi peut, il est vrai, prescrire un minimum pour la couverture en espèces, mais elle doit laisser au jugement des banques et à leur plus ou moins grande prudence le soin de fixer la proportion de l'encaisse qui est nécessaire, en outre de la couverture obligatoire en espèces, pour suffire non seulement aux besoins ordinaires, mais encore et surtout aux demandes extraordinaires. La loi peut encore, ainsi que le projet le prévoyait, permettre de toucher momentanément, en cas de nécessité, à la couverture obligatoire

en espèces, mais la faculté de juger de l'existence de ces cas doit être abandonnée aux banques.

La loi peut restreindre la circulation des billets en limitant l'émission, mais d'après le texte de l'article 39 de la constitution fédérale elle ne peut restreindre les autres engagements à courte échéance des banques, qui peuvent dans certain cas compromettre leur solvabilité pour le moins autant que les billets, que lorsque ces engagements sont mis en rapport direct avec l'émission des billets. On peut avec raison douter de l'efficacité générale de cette restriction.

Enfin, aucune loi ne peut prescrire aux banques de prendre des mesures pour régulariser le marché de l'argent, cela dépend de leur direction, de leur justesse d'appréciation et de leur savoir faire. Sous le régime de la pluralité des banques, on ne peut absolument pas demander à des établissements dont les intérêts sont différents et en partie contraires, de prendre des mesures uniformes et efficaces pour régulariser le marché de l'argent, ni même s'attendre à ce qu'ils puissent le faire.

Cette tâche principale d'une banque d'émission ne peut être remplie que par une banque centrale puissante et placée au-dessus des considérations d'ordre secondaire et des mesquines concurrences, se tenant constamment en contact direct avec l'ensemble du pays à l'aide de ses organes. Un établissement de ce genre doit pouvoir prévoir les événements qui se passent sur le marché monétaire, et en prévenir les effets; le sentiment de sa responsabilité doit être à la hauteur de la confiance générale à laquelle il doit prétendre.

Une autre tâche très importante qui incomberait à une banque centrale serait de faciliter les compensations de paiements en créant un système de virements s'étendant sur tout le pays. La banque de l'Empire allemand, pour citer un exemple, a compensé en 1889, par elle-même et par ses succursales, environ $14\frac{1}{2}$ milliards de marcs par virements sur place et $11\frac{3}{4}$ milliards par virements d'une place à l'autre. Le manque d'un système de virements bien organisé constitue une infériorité économique pour la Suisse. C'est là une conséquence de la pluralité des banques, auxquelles une loi basée sur l'article 39 de la Constitution fédérale ne peut pas imposer une pareille tâche. L'expérience prouve que ce que les banques font ou peuvent faire par leur propre initiative est absolument insuffisant. Une meilleure organisation du service des virements et des mandats aurait aussi pour résultat de ramener la circulation des billets à une plus juste proportion.

Une autre mission importante, qui ne pourrait également être confiée qu'à une banque investie du monopole des billets, consis-

terait dans le soin gratuit des affaires de caisse de la Confédération, c'est-à-dire que la banque devrait recevoir les versements pour compte de la Confédération et effectuer pour elle des paiements jusqu'à concurrence de son avoir, sur toutes les places où elle aurait des succursales.¹⁾ Les affaires de caisse de la Confédération prennent des proportions telles que l'organisation actuelle ne suffira bientôt plus aux besoins.

Une banque centrale d'émission déjà fortement couverte en temps ordinaire et capable d'exercer une influence puissante sur le marché monétaire, devrait être en état, non seulement d'assurer sa solvabilité pour des époques extraordinaires, mais encore de consolider suffisamment sa situation pour ne pas avoir à refuser ses services aux affaires régulières, au moment où des besoins extraordinaires demanderaient précisément à être satisfaits. Elle sera appelée à fournir au commerce suisse dans les moments critiques un appui qu'il a dû chercher jusqu'ici la plupart du temps en lui-même ou à l'étranger.

Dans une époque de troubles, des banques nombreuses, possédant des ressources relativement faibles et réduites à leurs propres forces auraient suffisamment à faire pour elles-mêmes avant de pouvoir secourir les autres. Au lieu de mettre leur argent à la disposition du commerce en le plaçant sur de nouvelles créances, elles seraient obligées au contraire de réaliser leurs créances et de retirer ainsi du commerce l'argent que représentent ces valeurs.

De plus, nous avons encore chez nous une circonstance aggravante, dans le fait qu'une bonne partie des créances les plus facilement réalisables d'une banque d'émission consistent en billets d'autres banques ou en soldes de comptes créanciers auprès de ces dernières, et que ces créances restent stationnaires en temps ordinaire, tandis qu'on en dispose dans des cas extraordinaires. Il en résulte que l'inquiétude commence par les banques d'émission elles-mêmes et s'entretient réciproquement avant de se propager plus loin, ainsi que cela a encore été le cas au printemps de 1887. Dans la règle, la pluralité des banques d'émission aggrave la crise au lieu de la conjurer.

L'expérience prouve qu'aucune banque d'émission, même la plus considérable des banques centrales, n'est assez forte pour résister aux grandes crises, telles que celles qui sont amenées

¹⁾ En 1889 la banque nationale de Belgique a opéré gratuitement pour le compte de l'état le paiement de 975 millions de francs et l'encaissement de 979 millions de francs; elle a remboursé en outre 2,743,403 coupons d'emprunts et géré des valeurs publiques représentant une somme d'environ 800 millions de francs.

par de graves événements politiques. Mais la banque centrale aura rempli sa tâche dans toute son étendue, si elle a pu résister à la crise avec ses propres moyens aussi longtemps qu'il est possible. Lorsque les forces finissent par faire défaut à la banque investie du monopole des billets, il reste toujours le cours forcé comme dernière ressource: on décrète l'acceptation obligatoire pour les billets, et la banque est relevée momentanément de l'obligation de payer en espèces.

Il va sans dire que l'on ne peut recourir à des mesures aussi extrêmes que dans des cas de nécessité absolue, comme en temps de guerre; lorsque le pays lui-même serait entraîné dans une guerre ou menacé de guerre, ou bien lorsque des nations voisines seraient en état de guerre et que dans l'un ou l'autre de ces cas le pays tomberait dans de graves embarras financiers.

Une banque unique, qui se livre à un nombre restreint de branches d'affaires et possède peu de sortes d'engagements, dont la gestion est simple et peut être contrôlée facilement par chacun, qui possède enfin le sentiment de sa responsabilité, parviendra à inspirer une confiance telle qu'elle se maintiendra malgré les crises et le cours forcé, ainsi que l'expérience le prouve. En 1870 et 1871, les billets de la banque de France n'ont jamais perdu plus de 2,6 % contre l'or, — malgré la guerre désastreuse qui sévissait sur le pays, malgré le moratoire, malgré la réduction de l'encaisse de la banque à moins de la moitié de son effectif, tandis que l'émission des billets avait été presque doublée et que le cours forcé avait été décrété, — et cela pendant un petit nombre de jours seulement, pour revenir bientôt au pair, bien que le cours forcé n'ait été formellement supprimé qu'à la fin de l'année 1877.

Cette confiance inébranlable ne se portera jamais sur chacune des nombreuses banques qui se livrent à toutes sortes de branches d'affaires et sont chargées d'engagements de toute nature, et cela d'autant moins qu'il suffit que la confiance inspirée par l'une d'entre elle soit ébranlée pour que la méfiance naisse aussitôt vis-à-vis de toutes les autres.

Une banque unique présente encore un avantage qui, quoique d'une nature moins prépondérante, n'en est pas moins important pour le commerce, c'est que son émission de billets ne doit être limitée que par les besoins du commerce, et que par conséquent elle en sera aussi pourvue pour faire face aux besoins extraordinaires sans être obligée de toucher à sa réserve métallique, tant que l'on ne demandera pas le paiement en espèces. Une forte circulation de billets ne présente pas de dangers du moment qu'elle est fortement couverte.

Avec la pluralité des banques, dont chacune est obligée de recevoir en paiement les billets de toutes les autres, il est indispensable de donner des limites fixes à l'émission.

La banque centrale devra aussi veiller à ce que les coupures des billets soient tenues à la disposition du commerce et mises en circulation selon les besoins et de manière à répondre aux exigences et aux intérêts du système monétaire. Elle pourra aussi exercer un contrôle plus efficace sur l'état matériel des billets en circulation et les renouveler plus souvent.

Enfin, les billets d'une banque unique offriront l'avantage important d'avoir cours aussi au delà de la frontière, tandis que des billets émis par un grand nombre de banques ne le possèdent que dans une mesure très restreinte, ce qui constitue un désavantage sensible pour les districts de la frontière.

Ce sont là les raisons principales qui ont amené le conseil fédéral à la conviction que la centralisation de l'émission des billets de banque est préférable au système actuel de la pluralité des banques d'émission. Les inconvénients de ce dernier système peuvent être atténués, il est vrai, par une révision de la loi sur les billets de banque, mais non supprimés. Le conseil fédéral ne voit la solution rationnelle et définitive de la question des billets de banque que dans la création d'une banque unique investie du monopole et fonctionnant purement comme banque d'émission, de virement et d'escompte.

Les considérations sur lesquelles le conseil fédéral s'est basé sont d'ordre purement économique; toutes considérations politiques ou fiscales lui sont restées étrangères; bien plus, il estime que ces dernières doivent être complètement mises de côté pour pouvoir atteindre le but.

* * *

La question du monopole des billets de banque, étant résolue en principe dans un sens affirmatif, on établit par cette décision que le monopole des billets appartient *seul* à la Confédération, comme seul représentant de tous les intérêts généraux suisses. Il ne peut être question d'investir quelqu'un d'autre de ce monopole.

Il est toutefois dans la nature de la chose aussi bien que dans celle du but que l'on se propose, que le droit exclusif d'émettre des billets ne soit pas exercé directement par la Confédération, à l'aide de ses organes politiques ou administratifs; il *doit* au contraire (et non pas seulement *peut*, ainsi que le porte la motion adoptée par le conseil national) être concédé à un établissement de banque central qui, en fonctionnant exclusivement comme banque

d'émission, de virement et d'escompte, aurait pour tâche de régulariser le marché de l'argent, de faciliter le service des paiements et, cas échéant, de se charger sans frais des opérations de caisse de la Confédération.

Le conseil fédéral est aussi d'avis que non seulement l'émission des billets de banque, mais encore celle de toutes autres monnaies fiduciaires, telles que bons de caisse, certificats de dépôts d'espèces, etc. destinés à la circulation, doit être déclarée comme droit exclusif de la Confédération. Toutefois il n'estime pas que la Confédération puisse concéder le droit d'émettre des monnaies fiduciaires, qui ne sont pas des billets de banque proprement dits et dont l'émission serait plutôt du ressort de la caisse fédérale.

La question qu'il faudra trancher ensuite est celle de la base qu'il conviendra de donner à l'établissement de banque auquel le monopole des billets aura été concédé, et en particulier s'il doit être créé sous la forme d'une banque d'état proprement dite, opérant pour le compte et aux risques et périls de la Confédération, ou bien sous la forme d'une banque par actions ayant un caractère privé.

La *banque d'état* serait dotée d'un capital propre que la Confédération se procurerait au moyen d'un emprunt, et dont les intérêts devraient être prélevés en tout premier sur les bénéfices de la banque. Elle devrait être placée sous une direction entièrement distincte et aussi indépendante que possible au point de vue des affaires, et il faudrait assurer une influence prépondérante à l'élément commercial, appelé à être en contact journalier avec le monde des affaires. Le conseil fédéral, ou bien un conseil de banque nommé par l'assemblée fédérale, fonctionnerait comme autorité suprême de surveillance; les comptes et rapports administratifs devraient être soumis à la ratification de l'assemblée fédérale.

La *banque privée* devrait être aussi placée sous la surveillance de la Confédération qui participerait à la direction en nommant des représentants à cet effet; la moitié des membres du conseil de direction, par exemple, serait nommée par la Confédération et l'autre moitié par les actionnaires. La Confédération serait directement représentée par un chef supérieur avec voix prépondérante et droit de veto et qui aurait à appliquer les lois et les règlements conformément à la mission de la banque.

Comme compensation pour le monopole qui serait concédé par l'état, on devra réserver à ce dernier une part dans les bénéfices nets; il serait convenu, par exemple, que l'excédent des bénéfices, l'intérêt du capital une fois payé au taux courant, serait partagé entre l'état et les actionnaires. L'état ne garantirait pas les engagements

de la banque et ne serait pas atteint par les pertes qu'elle pourrait subir. Le bénéfice net serait établi d'après des principes fixés par un règlement. La concession serait donnée à la banque pour une série d'années, afin de lui permettre de se développer entièrement et de rentrer dans ses frais d'établissement; l'acte de concession devrait prévoir l'éventualité du rachat par la Confédération à l'expiration de la concession ou des délais de renouvellement. En cas de rachat, la Confédération reprendrait éventuellement l'actif et le passif de la banque contre remboursement aux actionnaires de la valeur de l'inventaire.

La banque d'état comme la banque privée seraient tenues de créer dans le délai de quelques années des succursales dans toutes les localités principales du pays, sans préjudice du droit d'établissement dans chaque localité de la Suisse.

La banque d'état comme la banque privée, ainsi que toutes leurs succursales, devraient être exemptes de tous impôts ou taxes dans les cantons. Les contributions que la banque doit fournir à la communauté résident dans sa tâche économique même, et elle ne doit pas être entravée dans l'accomplissement de cette tâche par le poids des impôts fixes. Par contre les cantons devraient recevoir de la banque d'état une participation équitable dans les bénéfices nets après prélèvement des intérêts du capital et la dotation du fonds de réserve, et dans le cas d'une banque privée une part dans le bénéfice net revenant à l'état.

Dans la règle, on obtiendra toujours un bénéfice net supérieur à la somme nécessaire pour payer les intérêts du capital, et ce bénéfice sera plus considérable que celui que les banques d'émission actuelles peuvent réaliser isolément sur les affaires d'émission, de virement et d'escompte, parce que la concurrence entre elles disparaîtra et l'administration sera centralisée. Le bénéfice à réaliser ne doit cependant pas être le but, ni pour la banque d'état ni pour la banque privée; ce bénéfice ne peut d'ailleurs être important si la banque veut remplir en tous points et en tout temps la tâche qui lui incombe.

Le passage au nouvel ordre des choses devra en tout cas se faire peu à peu, afin que le commerce n'en subisse aucun contre-coup. Il sera nécessaire d'accorder un délai assez long pour que les billets qui sont en circulation actuellement puissent être retirés et remplacés par ceux de la banque centrale. La banque centrale devra être autorisée à acheter des banques d'émission actuelles bien accréditées et possédant un genre d'affaires analogue, et à les utiliser comme ses succursales, dans le cas où les conditions d'achat présenteraient des avantages sur la création de succursales. Elle de-

vra en outre être autorisée, pour les premières années et jusqu'à ce qu'elle ait pu créer des succursales sur les places commerciales d'importance moyenne, à confier sa représentation sous forme d'agences aux banques d'émission qui existent actuellement sur ces places.

Les banques d'émission actuelles, qui continueront à subsister, avec cette différence qu'elles n'émettront plus de billets, serviront dans la suite d'intermédiaires entre la banque centrale et le monde des affaires, dans ce sens que, lorsqu'elles auront besoin d'argent, elles réescomptent leur portefeuille d'effets de change auprès de la banque centrale. Cette dernière ne peut pas accepter d'effets ne portant qu'une signature et ne peut escompter que des effets dont les signatures sont notoirement reconnues solvables, tandis que les établissements de banque qui possèdent un caractère local et des prescriptions statutaires plus larges peuvent se mettre en rapports directs avec le premier emprunteur.

En somme, grâce à son cercle d'affaires très restreint et à la puissance de ses moyens d'action, la banque centrale ne fera concurrence à personne dans le sens habituel du mot, elle servira au contraire de point d'appui à tous et, tout d'abord, aux établissements de banque qui subsisteront à ses côtés. Elle formera la clef de voûte de l'organisation financière du pays.

Pour se conformer à l'état de chose actuel, il faudra établir dès l'origine comme règle pour l'organisation des succursales, d'offrir les mêmes avantages aux places de commerce d'égale importance, et cela dans une mesure que les banques actuelles n'ont pas pu offrir pour les mêmes affaires. Après les succursales de premier ordre, viendront celles de second ordre et, plus tard, celles de troisième ordre; les succursales de même ordre seraient investies de compétences égales. Avec le temps, chaque place de commerce de la Suisse qui offrira un aliment suffisant pour permettre la création d'une succursale, jouira des avantages d'une représentation directe de la banque centrale. Enfin, le siège principal de la banque centrale, soit la place de banque sur laquelle le siège central sera établi, n'aura pas d'avantages particuliers au point de vue commercial, car toutes les places de premier ordre jouiront des mêmes avantages commerciaux. Dans l'organisation de la banque centrale, la désignation de siège principal indiquera seulement le siège de la direction générale, c'est-à-dire des autorités centrales de la banque, lesquelles ne seront en relations directes qu'avec les succursales ou agences, et non avec le monde des affaires.

Les bases de l'organisation générale s'appliquent aussi bien à la banque d'état qu'à la banque privée, car l'une et l'autre seraient appelées à remplir le même rôle économique.

* * *

Pour tenir compte de l'initiative populaire qui tend à la création d'une banque fédérale, ainsi que de la stabilité de la constitution fédérale, le conseil fédéral juge opportun de prévoir dans les dispositions constitutionnelles relatives au monopole des billets de banque, la possibilité de le faire exercer sur la base d'une banque d'état ou sur celle d'une banque privée, en laissant la décision à l'autorité législative fédérale. Par contre, il estime nécessaire, pour arriver au but, de fixer dans la constitution les principes généraux qui devront régir la banque investie du monopole en laissant aux autorités législatives le soin de les développer ultérieurement.

Dans le chapitre précédent le conseil fédéral a esquissé sa manière d'envisager la tâche de la banque centrale et les principes d'après lesquels il convient de l'organiser; quant à la base sur laquelle la banque devra être établie, notre département des finances se prononce en faveur d'une banque constituée par actions, et l'exploitation privée sous contrôle de l'état.

Cette préférence est déterminée tout d'abord par des raisons d'équité et par la considération que le nouvel état de choses devra surgir du sein des institutions actuelles, afin que la création nouvelle puisse trouver une base solide lui permettant, dès l'origine, de se développer et de prospérer. Mais les motifs principaux qui décident le département des finances sont de nature économique et politique.

Il est vrai que l'article 5 de la loi sur les billets de banque du 8 mars 1881 décline d'avance tout droit à une indemnité dans le cas de l'introduction du monopole des billets de banque, qui aurait pour effet le retrait du droit d'émission de toutes les banques d'émission actuelles. Le département des finances estime toutefois qu'il serait non seulement équitable, mais encore essentiellement pratique de faire bénéficier dans une certaine mesure les banques d'émission actuelles du monopole des billets, en leur accordant un privilège à la souscription aux actions de la banque centrale, et cela en proportion de la circulation de billets qu'elles ont eue précédemment. De cette manière, les intérêts existants se trouveraient de suite étroitement liés avec la nouvelle création, et tout motif matériel d'animosité contre cette dernière leur serait enlevé; cette circons-

tance serait de nature à consolider rapidement la nouvelle institution.

Un autre motif, tiré du domaine économique pratique, réside dans le fait que toutes les grandes banques d'émission centralisées de l'Europe, avec ou sans monopole, telles que la Banque nationale de Belgique, la Banque nationale du Danemark, la Banque de l'Empire allemand, la Banque d'Angleterre, la Banque de France, la Banque nationale italienne, la Banque des Pays-Bas, la Banque de Norvège, la Banque d'Autriche-Hongrie, la Banque nationale de Roumanie, la Banque d'Espagne, etc., etc., à la seule exception de la Banque de l'Empire russe, sont instituées sur la base de l'exploitation privée. L'introduction du monopole des billets est une innovation d'une portée économique tellement considérable, qu'il y aurait pour le moins de sérieuses objections à ce que l'on essaie de suivre une autre voie que celle qui partout ailleurs a conduit au but.

Les influences politiques ne peuvent être que nuisibles lorsqu'il s'agit de la solution de questions purement économiques et, selon toute probabilité, ces influences se feraient plus facilement sentir sur la banque d'état. Les intérêts politiques et économiques ont chacun leurs points de vue particuliers qui ne pourraient être confondus sans se nuire les uns aux autres; on n'a pas même besoin de songer à la possibilité de voir la banque utilisée à son détriment comme arme dans la lutte des intérêts politiques, ou à la tentation à laquelle les adversaires politiques des personnes à la tête de la direction pourraient être exposés, d'attaquer la banque d'état et son crédit.

Sous le régime de la banque privée, le crédit de l'état et celui de la banque peuvent rester indépendants l'un de l'autre, sous celui de la banque d'état, ils sont solidaires. La banque privée peut subsister par elle-même; elle ne doit pas avoir besoin de la garantie de l'état, pas plus que n'en jouissent les banques d'émission privées et centralisées des états étrangers.

La forme qui semble convenir le mieux pour notre pays, serait, ainsi que cela existe ailleurs, une banque privée, placée sous la surveillance efficace de l'état et à la direction de laquelle ce dernier coopérerait de concert avec les représentants du commerce et des intéressés directs. C'est sous cette forme qu'elle pourra le mieux tenir le juste milieu entre les intérêts de l'état, les intérêts économiques généraux et les intérêts particuliers du commerce qu'elle est appelée à servir. C'est elle qui pourra offrir le plus de garanties pour l'accomplissement de la grande tâche économique qui lui incombe, sans être entravée par des influences étrangères à la chose.

Sous cette forme enfin, la banque privée permet de donner à l'état, c'est-à-dire à la Confédération et aux cantons, une participation aux bénéfices sans qu'il ait à supporter les pertes éventuelles, tandis qu'avec la banque d'état les bénéfices et les pertes lui reviendraient.

Mais la raison majeure qui engage le département des finances à se déclarer pour une banque ayant le caractère privé réside dans le fait que, d'après le droit international, la propriété privée est protégée en cas de guerre, tandis que la propriété de l'état devient la proie de l'envahisseur.

Dans le cours de la dernière session du Reichstag allemand, le mandataire du conseil fédéral, à l'occasion de la prolongation du privilège de la Banque de l'empire allemand, a formulé la déclaration suivante contre la proposition qui tendait à la transformation de la Banque de l'empire en banque d'état : « S'il y a un avantage, d'un autre côté, il faut tenir compte des risques dont l'empire aurait à se charger. En cas de guerre, les risques seraient fort importants ; ils s'étendraient non seulement aux fonds appartenant en propre à l'état, mais encore aux dépôts, dont le montant est fort considérable, qui pourraient être saisis, et que l'empire devrait rembourser dans le cas où l'ennemi s'en serait emparé. Ces considérations nous ont engagés à ne pas donner suite à l'idée du rachat par l'état. » A la votation, le rachat fut rejeté à une grande majorité et le privilège de la Banque de l'empire fut renouvelé.

Ainsi la banque d'état verrait non seulement son avoir, mais encore les dépôts qui lui auraient été confiés, mis en danger en cas de guerre. Précisément au moment où la banque serait appelée à rendre les plus grands services au commerce, la défiance générale l'atteindrait, et chacun s'empresserait de retirer ses dépôts.

Pour l'Allemagne, ce danger pourrait n'atteindre tout d'abord que les districts de la frontière ; dans cette mesure il atteindrait la Suisse toute entière. Les motifs qui ont été prépondérants pour l'Allemagne devraient être décisifs pour la Suisse.

* * *

Le conseil fédéral estime que le moment n'est pas encore venu pour lui de se prononcer d'une manière définitive sur l'une ou sur l'autre des bases qu'il conviendra de donner à la banque centrale à créer. Toutefois il ne veut manquer de faire remarquer qu'il est dans l'intérêt de tous de voir la question constitutionnelle résolue le plus vite possible. Les intérêts du commerce, et surtout ceux des banques d'émission, doivent souffrir sous le poids de l'incertitude.

Dans le cas où le monopole serait voté, le conseil fédéral estime qu'il faudrait procéder immédiatement à la mise en exécution de l'article. Même en procédant sans aucun retard il faudra toujours un certain laps de temps jusqu'à ce que la banque centrale puisse ouvrir ses guichets au commerce. Il serait de toute importance pour la réussite du nouvel ordre de choses, qu'il puisse être introduit pendant une période de paix générale, telle que l'avenir immédiat paraît vouloir nous la réserver.

En nous référant à l'exposé qui précède, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le projet d'arrêté fédéral suivant, et nous saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 30 décembre 1890.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération:

L. RUCHONNET.

Le chancelier de la Confédération:

RINGIER.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

la révision de l'article 39 de la constitution
fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 30 décembre 1890;
en exécution des articles 84, 85 (chiffre 14) et 118 de
la constitution fédérale,

arrête :

Art. 1^{er}. L'article 39 de la constitution fédérale est
abrogé et remplacé par l'article suivant :

« Art. 39.

Le droit d'émettre des billets de banque ou toute autre
monnaie fiduciaire, appartient exclusivement à la Confédé-
ration.

La Confédération peut exercer le monopole des billets
de banque pour son propre compte, au moyen d'une banque
placée sous une administration spéciale, ou en concéder

l'exercice, moyennant participation au bénéfice net et sous réserve du droit de rachat, à une banque par actions à créer, qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.

La banque investie du monopole des billets de banque aura notamment pour tâche de servir, en Suisse, de régulateur du marché de l'argent et de faciliter les opérations de paiement.

La banque et ses succursales seront exemptes de tout impôt dans les cantons; il sera, par contre, attribué aux cantons une participation aux bénéfices nets.

L'acceptation obligatoire des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire ne pourra être décrétée par la Confédération qu'en temps de guerre et en cas de nécessité absolue.

La législation fédérale règlera l'exécution des dispositions ci-dessus.

Art. 2. Le présent arrêté fédéral sera soumis à la votation du peuple et des états.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la révision de l'article 39 de la Constitution fédérale. (Du 30 décembre 1890.)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1891 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 01 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | --- |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 07.01.1891 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1-15 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 070 057 |

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.