

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la loi relative à l'exécution de l'article 39 de la constitution fédérale (monopole des billets de banque).

(Du 23 octobre 1894.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 18 octobre 1891, le peuple suisse a accepté, par 231,578 voix contre 158,615 et par 14 cantons contre 8, la révision de l'article 39 de la constitution fédérale et a conféré ainsi à la Confédération le droit exclusif d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire.

Le nouvel article 39 a la teneur suivante.

Le droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire appartient exclusivement à la Confédération.

La Confédération peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'état placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions à créer, qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.

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

Le bénéfice net de la banque, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende équitable à servir au capital de dotation ou au capital-actions et après prélèvement des versements à opérer au fonds de réserve, revient, au moins pour les deux tiers, aux cantons.

La banque et ses succursales seront exemptes de tout impôt dans les cantons.

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

La législation fédérale édictera les dispositions relatives au siège de la banque, à ses bases, à son organisation et à l'exécution de cet article en général.

Nous avons l'honneur de vous présenter le projet d'une loi fédérale portant *création d'une banque de la Confédération suisse* et destinée à assurer l'exécution de l'article 39 de la constitution fédérale, en accompagnant ce projet du message suivant.

I. Observations générales.

Les résultats de la votation populaire ayant été vérifiés et le nouvel article 39 ayant été déclaré exécutoire par l'assemblée fédérale le 23 décembre 1891, le conseil fédéral chargea le département des finances de s'occuper de cette affaire et de présenter des propositions.

Tandis que le nouvel article 39 donne des directions suffisantes sur plusieurs points tels que par exemple les tâches principales incombant à la banque investie du monopole, la répartition du bénéfice net, l'exemption d'impôts, l'acceptation obligatoire des billets de banque, il n'a pas résolu la question principale, celle de savoir si le futur établissement sera une *banque d'état ou une banque privée*. On a laissé à la législation le soin de décider si la Confédération exercera le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'état placée toutefois sous une administration spéciale, ou si elle en concédera l'exercice à une banque centrale par actions à créer, qui serait administrée avec son concours et sous son contrôle.

Plusieurs regrettent aujourd'hui que le nouvel article constitutionnel ait abandonné à l'avenir et à la législation la résolution de cette question. Mais il sera permis de rappeler que si, en 1891, on était unanime à reconnaître que le système actuel de la pluralité des banques n'était plus soutenable et qu'une réforme radicale de

notre système de circulation fiduciaire dans le sens d'une centralisation était devenue nécessaire, en revanche, les opinions étaient très divisées sur la forme à donner à la future banque centrale. On pouvait même craindre que ce conflit d'intérêts contradictoires ne fit échouer la révision déjà au sein de l'assemblée fédérale. Ce qui militait aussi en faveur du moyen terme auquel on s'est arrêté alors, c'est que non seulement le nom — banque d'état ou banque privée — mais l'essence et l'organisation de l'établissement eussent exercé une influence décisive sur la détermination des citoyens; or, il n'eût été guère possible de renfermer dans le cadre étroit d'un article constitutionnel les bases d'une loi future, auxquelles étaient si étroitement liés les intérêts et les buts les plus divers de la Confédération, des cantons, des banques cantonales, des banques d'émission existantes, des partis et des groupes politiques et économiques.

Créer les bases nécessaires et rassembler les matériaux pour permettre au conseil fédéral de trancher par une décision provisionnelle la question laissée ouverte par le nouvel article de la constitution, telle fut la première tâche de notre département des finances. En première ligne, on fournit aux représentants des trois groupes principaux de nos banques de circulation, de même qu'aux partisans de la banque d'état pure l'occasion de communiquer au conseil fédéral, au moyen de rapports et de projets d'organisation, leurs vues sur le cercle d'affaires, l'organisation intérieure et extérieure, les bases, la fondation et la dotation de la banque à investir du monopole, ainsi que sur les dispositions transitoires destinées à régler le passage de l'état de choses actuel au nouveau système. En y ajoutant d'autres rapports et articles individuels (Max Wirth; W. Speiser, directeur; F.-F. Schweizer, inspecteur des billets de banque; Dr Conrad Escher; J.-J. Keller, conseiller national), deux consultations sur la situation en temps de guerre des banques d'état, des banques privées et des banques mixtes au point de vue international (conseillers nationaux Forrer et Hilty), et enfin des tableaux statistiques concernant les impôts sur les billets de banque, la participation des cantons aux banques d'émission et la part des cantons dans les bénéfices nets, les « matériaux » rassemblés ont fini par former un volume de 127 pages d'impression. Nous le mettons à la disposition de messieurs les membres de l'assemblée fédérale comme annexe au présent message, attendu que nous aurons souvent l'occasion de renvoyer à ce volume.

Malheureusement, quelques-uns de ces rapports se sont fait attendre jusqu'en décembre 1892, de sorte que notre département des finances n'a pu se mettre sérieusement à l'étude que dès le commencement de 1893. Encore fut-il souvent interrompu dans ses

travaux, en particulier par la session extraordinaire des mois de mars et d'avril 1893.

En décembre 1893 et janvier 1894, le conseil fédéral s'est occupé de la question de savoir si la Confédération confierait l'exercice du monopole à une banque d'état pure ou à une banque centrale par actions.

Pour s'orienter dans cette discussion, le conseil fédéral n'avait pas seulement à sa disposition le recueil de rapports mentionné plus haut ainsi que les différents écrits et messages qui sont énumérés à la page 127 du recueil, mais aussi un travail du département des finances. Le chef de ce département avait tenu à soumettre à ses collègues en même temps qu'un rapport exposant les avantages et inconvénients des deux systèmes, un certain nombre de thèses accompagnées de commentaires et destinées à démontrer déjà alors quelle organisation le département des finances entendait donner à la banque d'état par lui proposée.

Le 24 janvier 1894, le conseil fédéral se décida en faveur d'une banque d'état pure et chargea le département des finances à élaborer un projet de loi sur cette base.

Grâce au précieux concours de M. le directeur Speiser, à Bâle, M. F.-F. Schweizer, inspecteur des banques d'émission (lequel gardait toujours son point de vue favorable à la banque privée) et de M. le conseiller aux états Scherb, qu'il s'était adjoints à titre d'experts, le département des finances fut à même, déjà le 24 mai 1894, de soumettre un projet de loi au conseil fédéral. La session ordinaire de l'assemblée fédérale fut cause que la discussion de ce projet dura jusqu'au commencement de juillet; on procéda ensuite à la rédaction définitive des articles de la loi et à la refonte du texte du message.

II. Banque d'état ou banque privée.

A teneur de l'alinéa 2 de l'article 39 de la constitution fédérale, la Confédération peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'état placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions à créer, qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.

Si l'on se décidait à concéder le monopole à une banque par actions, il s'agirait avant tout de déterminer quelle serait la position juridique de cette banque par actions vis-à-vis du code fédéral des obligations.

L'article 613 du code des obligations porté : « Les dispositions qui suivent ne sont pas applicables aux établissements (banques, caisses d'assurance, etc.) qui sont fondés par des lois cantonales spéciales et administrés avec la participation d'autorités constituées lorsque l'état se déclare subsidiairement responsable des dettes de la société, et encore que le capital nécessaire ait été, en tout ou en partie, divisé en actions et fourni par des particuliers. »

Or, comme d'une part, la banque par actions n'aurait pas été fondée par des lois cantonales et que, d'autre part, la Confédération ne pouvait être déclarée subsidiairement responsable des engagements d'une banque privée, la banque centrale privée n'aurait pu prétendre au bénéfice de l'article 613 du code des obligations.

Il est vrai que l'on pourrait, par des dispositions insérées dans la loi d'exécution, déclarer cet article 613 applicable à l'établissement à créer. Ce dernier conserverait néanmoins son caractère de banque par actions avec tout son attirail d'actionnaires, d'assemblées générales, de nomination au moins partielle des administrateurs, d'approbation des comptes et d'autres compétences d'une assemblée générale; car l'article 39 de la constitution fédérale exclut positivement la direction de la banque privée par l'état. Cet article n'admet dans l'alternative d'une banque privée que le *concours* et le *contrôle* de la Confédération.

Mais, abstraction faite des arguments que nous ferons valoir plus loin en faveur de la banque d'état pure, le conseil fédéral ne peut se décider de proposer pour la future banque investie du monopole une organisation qui exposerait les autorités administratives et de surveillance de la Confédération au danger de compter avec les décisions d'une assemblée générale, avec les caprices et avec les brutalités d'une majorité de coalition, organisation qui pourrait même, suivant les circonstances, obliger la Confédération à attaquer en justice les décisions de la majorité des actionnaires, comme cela s'est vu tout récemment. Nous demandons que la future banque de la Confédération soit *exclusivement dirigée* par l'état.

Il faut que la direction de la banque puisse accomplir la tâche principale qui lui a été assignée par la constitution, et qui consiste à servir de régulateur du marché de l'argent et à faciliter les opérations de paiement, sans être entravée par des actionnaires et des assemblées générales. Il faut que la direction soit toujours à même de satisfaire à tous les engagements de la banque et qu'elle veille avant tout à posséder constamment une encaisse qui permette de parer à toutes les éventualités, sans avoir égard à un dividende aussi élevé que possible pour les actionnaires.

On nous objectera sans doute que l'on pourrait aussi trouver, sur le terrain de la banque privée, une organisation qui remplit ce but. Nous concédons volontiers que l'organisation d'une banque centrale privée serait à peu près la même pour ce qui concerne le cercle des opérations.

Mais il ne s'agit pas seulement du cercle des opérations. Il nous semble que la question de savoir où sera placé le *centre de gravité de l'administration* est tout aussi importante. Nous estimons en outre que l'article 39 de la constitution tel qu'il est finalement sorti des délibérations de l'assemblée fédérale rend extrêmement difficile s'il n'exclut même une entente entre les actionnaires, d'une part, et la Confédération et les cantons, d'autre part.

Une organisation qui permettrait bien aux actionnaires particuliers de fournir le capital social garantissant les risques, mais qui ne leur accorderait qu'un dividende modeste, empiétant aussi peu que possible sur les parts réclamées par les cantons, et qui les relèguerait à l'arrière-plan en matière de direction et d'administration, aurait tout simplement pour conséquence d'empêcher la constitution de la société anonyme pour la banque d'émission. Dans ces conditions, le capitaliste préférera une obligation rapportant un intérêt assuré de 4 % à une action pour laquelle les co-sociétaires, c'est-à-dire les cantons, accorderaient un dividende pouvant s'élever au maximum à 4 %.

D'un autre côté, les autorités fédérales ne pourraient sanctionner une organisation qui ne leur assurerait pas l'influence prépondérante sur la banque centrale d'émission, à laquelle elles ont droit. Quant aux cantons qui devront être indemnisés, par l'application des deux tiers du bénéfice net, des pertes directes et indirectes résultant pour eux de la suppression de la taxe sur les billets de banque et de la diminution du rendement net de leurs banques cantonales, ils s'entendraient difficilement avec les actionnaires sur la notion du dividende équitable et sur le dividende supplémentaire que les propriétaires des actions seraient fondés à réclamer en raison du risque inhérent à leur titre. Et pourtant la loi d'exécution devrait régler en substance tous ces points-là.

Ni le projet d'organisation soumis par les banques privées pures (page 81 du recueil des matériaux) ni l'exposé conçu en termes plus généraux des banques mixtes (page 92) n'ont réussi à rassurer le conseil fédéral à cet égard.

Le projet d'organisation du premier groupe voudrait accorder un droit de préférence aux banques de circulation existantes déjà lors de la formation du capital social. Comme la circulation actuelle des billets oscille entre 170 et 180 millions de francs et que,

d'après ce projet, le capital social s'élèverait à 50 millions de francs, on est autorisé à admettre que les auteurs entendent exclure la Confédération et les particuliers de toute participation au capital social et par conséquent aussi de tout droit de vote dans l'assemblée générale. Et sur la partie du capital-actions qui ne serait peut-être pas prise par les banques d'émission, il ne resterait pas grand' chose pour la Confédération, puisqu'elle serait mise en souscription *publique*. Mais de cette manière le centre de gravité de l'assemblée générale se trouverait chez les actionnaires, c'est-à-dire chez les banques d'émission privées et cantonales existantes, et la Confédération serait mise de côté.

Il en est de même de l'administration et de la direction de la banque. Le projet prévoit un comité de direction de 10 membres, c'est-à-dire un comité restreint du conseil d'administration. Le conseil fédéral nommerait librement le président de ce comité de direction ; il nommerait aussi 8 autres membres, mais il serait lié à la proposition des chambres de commerce ou des autorités commerciales des 7 places de banque Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Neuchâtel, St-Gall et Zurich ; le dixième membre, c'est-à-dire le directeur général, serait élu par le conseil d'administration, sur la proposition du comité de direction. *15 membres nommés librement par l'assemblée des actionnaires formeraient avec les dix membres du comité de direction le conseil d'administration.*

Que resterait-il de l'influence prépondérante de la Confédération sur la direction et l'administration de la banque investie de son monopole ?

Si nous recherchons les services que rendrait cette banque privée à la Confédération qui lui a concédé son monopole, nous voyons que l'établissement se bornerait à servir d'intermédiaire — sans rémunération — pour les paiements de la caisse fédérale ; car ce qui resterait, après prélèvement d'un dividende de 4 % pour les actionnaires et de 10 % sur le surplus au profit du fonds de réserve, serait distribué comme suit : $\frac{1}{3}$ aux actionnaires comme dividende supplémentaire et $\frac{2}{3}$ aux cantons conformément à la constitution.

Si donc une banque privée bien organisée réussissait à réaliser un bénéfice net de 2 millions de francs après paiement des frais d'administration et d'un dividende de 4 % — ce qui avec une circulation de billets de 200 millions de francs ne serait pas chose impossible — il y aurait lieu de verser d'abord 200,000 francs aux fonds de réserve. Les cantons recevraient 1,200,000 francs qui suffiraient à peine à les récupérer de leurs pertes directes et indirectes ; les actionnaires toucheraient un dividende supplémentaire

de 600,000 francs, ce qui porterait le dividende total du capital-actions prévu de 50 millions à 5,2 $\frac{0}{10}$. Quant à la Confédération qui aurait concédé son monopole, elle serait réduite au rôle de simple spectatrice.

L'exposé des banques mixtes entre dans les mêmes voies, en ce sens qu'il prévoit aussi un capital de 50 millions de francs; qu'il propose d'abord une dotation pour le fonds de réserve sans en fixer le chiffre; qu'il assure ensuite aux actionnaires un dividende minimum de 4 $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{10}$ et qu'il attribue le surplus du bénéfice $\frac{1}{3}$ aux actionnaires et $\frac{2}{3}$ aux cantons.

Il faut reconnaître toutefois que ce projet réserve un droit de préférence pour la souscription des actions à la Confédération, aux cantons et banques actuelles d'émission dans des proportions à déterminer. Il accorde aussi à un comité supérieur de surveillance à nommer par le conseil fédéral le droit de veto sur toutes mesures en opposition avec la loi, les statuts, les règlements ou les intérêts généraux du pays. Il délègue au conseil fédéral la nomination de la direction générale composée de 3 à 5 membres, sur présentation du comité de surveillance et du conseil général réunis. Le conseil général serait nommé par les actionnaires et aurait la mission spéciale de représenter les actionnaires et de défendre leurs droits et leurs intérêts.

Mais, tout en faisant abstraction des difficultés résultant des directions précises contenues dans l'article constitutionnel, le conseil fédéral maintient qu'une banque d'état placée exclusivement sous la direction de l'état est bien mieux qualifiée pour remplir les tâches extrêmement importantes incombant à une banque centrale d'émission et que, du moment que la Confédération, en revisant l'article 39 de notre constitution, a reconquis un droit de souveraineté trop longtemps resté au service d'intérêts privés, il ne peut plus guère être question de confier l'exercice du monopole des billets de banque à un autre que l'état.

Nous avons été confirmés dans cette opinion par des articles parus dans des journaux financiers et par des rapports d'experts qui se placent sur le terrain de la banque d'état ou du moins d'une banque d'émission centrale dirigée par l'état.

Nous renvoyons tout spécialement à la brochure de Max Wirth insérée dans l'annexe (page 4), au projet des partisans de la banque d'état pure (page 11), au rapport de W. Speiser (page 20), de même qu'aux trois projets émanant de banques cantonales (pages 97, 104 et 107), en tant que ces écrits traitent de la question principale : banque d'état ou banque privée. °

Max Wirth dit entre autres :

« L'expérience et la logique des faits nous prouvent que sous le système de la liberté ou de la pluralité des banques d'émission, les billets ne jouissent pas d'autant de confiance que ceux d'une banque centrale; que les billets de cette dernière circulent en beaucoup plus grande quantité et bien plus longtemps, et que la banque centrale peut opérer le remboursement de ses billets avec moins de numéraire. Mais l'expérience nous a aussi appris que les banques d'état méritent plus de confiance et sont plus utiles pour le bien général que les banques d'émission privées, même lorsque ces dernières sont puissantes et centralisées. Car chez les banques privées, ce sont les intérêts des actionnaires et des cercles où se recrutent les conseils d'administration et autres organes, qui prédominent. Là où la banque centrale n'a pas des intérêts identiques à ceux de l'état, la politique d'escompte profite toujours plus aux millionnaires et aux grands négociants; car les directeurs de banque qui ne dépendent pas de l'état s'occupent généralement bien peu de la classe moyenne et de la classe ouvrière. L'état, en revanche, a tout intérêt à protéger aussi les couches plus nombreuses que riches de la population, et cela d'autant plus que celles-ci font aussi crédit à la banque d'émission en acceptant ses billets. »

Il est vrai que Max Wirth n'a pas seulement en vue les établissements de crédit dont le capital a été fourni par l'état, il admettrait aussi des banques de circulation dont le capital appartiendrait à des particuliers, mais à la condition qu'elles fussent dirigées par l'état ou qu'elles accordassent à ce dernier une influence prépondérante pour sauvegarder les intérêts généraux du pays comme cela est le cas pour la banque de l'Empire allemand.

Mais le texte de l'article 39 ne nous permet pas de créer un organisme comme la banque de l'Empire allemand que les adversaires de la banque d'état nous citent souvent comme modèle.

Car l'article 39 n'assure à la Confédération qu'un droit de coopération et de contrôle pour le cas où le monopole serait concédé à une banque centrale par actions; or, nous avons vu de quelle nature serait la coopération que les partisans de la banque privée voudraient accorder à l'état.

Du reste, on peut dire avec raison que la banque de l'Empire allemand, bien que son capital ait été fourni par des particuliers, est placée sous la direction exclusive de l'état.

Les actionnaires de la banque de l'Empire allemand ont, il est vrai, des représentants, mais ces représentants qui forment le

comité central, ne sont entendus que pour donner leur préavis sauf les deux exceptions ci-après.

« Il (le comité central) exerce une influence prépondérante quand il s'agit de faire des affaires avec les administrations des finances de l'Empire ou d'états confédérés allemands à des conditions autres que celles généralement admises. En outre, le consentement du comité central est nécessaire pour déterminer le montant jusqu'à concurrence duquel on peut employer les fonds propres de la banque pour acheter des valeurs publiques. » (Articles 32^d et 35 de la loi sur la banque du 14 mars 1875.)

La banque de l'Empire allemand est donc un établissement privé dirigé par l'état, tandis que les autres banques centrales d'émission sont des institutions privées et placées sous une direction privée.

En recherchant comment les banques privées et les banques d'état supportent les crises, Max Wirth se prononce derechef dans sa brochure en faveur de ces dernières.

« Quand les affaires vont, les deux espèces d'établissements fonctionnent bien. Mais, en temps de crise, les banques d'émission privées perdent leur indépendance. Quand c'est la banque qui est dans une situation précaire, l'état est obligé d'intervenir pour prévenir une débâcle et — comme cela a été le cas pour la banque d'Angleterre — de suspendre l'application de la charte de la banque. Quand c'est l'état qui traverse une crise, comme par exemple une guerre, il n'a d'autre choix que d'accaparer toutes les ressources de la banque, ainsi que cela est arrivé en France pendant la guerre franco-allemande, et en Italie pendant la guerre de 1866, ou d'émettre lui-même des billets de banque, comme l'Autriche-Hongrie en 1866. Dans les deux cas l'état a dû décréter le cours forcé des billets de banque. Mais puisque, en cas de troubles, les banques centrales tombent sous la dépendance de l'état, pourquoi pas les organiser, dès le principe, de telle sorte qu'en temps ordinaire l'état puisse sauvegarder l'intérêt général contre les intérêts particuliers d'actionnaires ou de coalitions puissantes ? »

Le rapport des partisans de la banque d'état pure se prononce aussi à peu près dans ce sens.

« Il n'est pas jusqu'aux partisans de la banque privée qui ne reconnaissent que l'état est tellement intéressé à la bonne administration d'une banque d'émission centralisée, qu'il doit se réserver une influence prépondérante sur la direction de la banque. Mais dès que l'état s'est chargé de la direction de la banque, il ne peut plus se soustraire à la responsabilité qui en découle. Si la banque

suivait des voies fausses et que les porteurs de billets subissent un dommage de ce chef, l'état serait obligé de faire des sacrifices pour maintenir le crédit du pays. Donc, que l'état soit moralement responsable d'une banque privée ou qu'il soit responsable en droit, cela revient au même, puisque le résultat sera identique. En revanche, la garantie de l'état sera d'une grande valeur pour les personnes qui entreront en relation avec la banque, et pour le crédit du billet. »

Le rapport de M. Speiser arrive à des conclusions analogues, et l'opinion de cet auteur nous est d'autant plus précieuse que dans la période qui a précédé la révision, il s'était élevé très-énergiquement contre la révision constitutionnelle et le monopole des billets de banque, tout en recommandant chaleureusement une révision fondamentale de la loi sur les billets de banque.

M. Speiser reconnaît, avec beaucoup de franchise, que l'exercice du monopole par la banque d'état pure n'est que la conséquence du nouvel article 39 de la constitution.

M. Speiser a tout à fait raison quand il dit que pour établir la distinction entre les deux espèces de banque centrale d'émission il ne faut pas seulement considérer si le capital est fourni par l'état ou par des particuliers, et si la banque est administrée aux risques et périls de l'état ou des particuliers, mais qu'il faut encore examiner la direction de la banque.

Le même auteur se heurte ensuite au dilemme posé par le texte de l'article 39, que nous avons déjà mentionné plus haut et qui ne nous laisse le choix qu'entre une banque d'état placée sous une administration spéciale et une banque centrale par actions administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.

Il arrive à cette conclusion : que si la Confédération veut prétendre à la direction complète de la banque investie du monopole, elle ne pourra le faire que si l'état fournit le capital de cet établissement et l'exploite pour son propre compte. Si la Confédération veut éviter cela, si elle a l'intention de laisser aux particuliers le soin de trouver le capital social et les risques de l'exploitation, elle limite, par le fait, ses attributions vis-à-vis de l'administration à un simple droit de coopération et de surveillance.

« Si l'on estime que ces points sont d'une importance capitale pour la question : banque d'état ou banque privée ? on sera obligé de reconnaître que la banque d'état, c'est-à-dire la banque placée sous la direction exclusive de l'état, remplira mieux le but indiqué dans l'article 39 de la constitution fédérale, qu'une banque privée

sur laquelle l'état n'aurait qu'un droit de coopération et de surveillance, droit qui affaiblirait encore le sentiment de la responsabilité chez la direction ».

Nous mentionnerons encore ici le rapport de M. Charles Scherer, à Genève. M. Scherer s'est fait remarquer, ces derniers temps, par de nombreux travaux sur les banques et les questions monétaires. C'est ainsi qu'il a soumis au conseil fédéral, par l'intermédiaire du département des finances, un projet rédigé de toutes pièces relatif à l'exécution de l'article 39 de la constitution. A notre regret, il nous est impossible de nous en servir, parce que, ce projet se place à priori, sur un terrain inconstitutionnel.

Les deux alternatives prévues par l'article 39 révisé supposent une banque *centrale*. Or, M. Scherer voudrait derechef concéder l'exercice du monopole des billets de banque à une pluralité d'établissements, c'est-à-dire aux banques d'émission actuelles. Ces dernières, s'organiseraient sur la base d'une loi fédérale et d'un projet de statuts en succursales d'une banque de la Confédération; elles seraient solidairement responsables tant des billets émis par chaque succursale que des autres engagements envers des tiers, tout en conservant leurs affaires, leur système de comptabilité et leurs statuts.

Un monopole exercé par 36 banques indépendantes serait évidemment en contradiction avec notre article 39.

Presque tous les adversaires du système que nous préconisons reconnaissent eux-mêmes que la banque d'état, comme telle, remplirait tout aussi bien qu'une banque privée la tâche principale prescrite par la constitution, pourvu qu'elle fût bien organisée et dirigée. Leurs principaux arguments peuvent se résumer comme suit.

1. Considérations d'équité à l'égard des banques actuelles d'émission.
2. L'exemple des autres pays qui n'ont pas institué des banques d'état proprement dites.
3. La crainte des influences politiques.
4. Les risques en cas de guerre.

Nous répondons à ces objections de la manière suivante :

Ad 1. L'article 5 de la loi sur les billets de banque de 1881, porte :

« L'autorisation d'émettre des billets de banque ne crée aucun droit à une indemnité en faveur des banques d'émission, pour le cas où le droit d'émission serait abrogé, en tout ou en partie, par

des dispositions constitutionnelles ou légales, ou restreint par arrêté fédéral. »

Notre législation nous a donc heureusement garanti contre toute demande d'indemnité. Personne n'ose demander directement un dédommagement quelconque. En effet, ce serait pousser les exigences trop loin si les banques d'émission demandaient une indemnité après que la Confédération les a protégées pendant de longues années dans l'exercice d'un droit qui leur avait été accordé gratuitement.

Mais on essaie tout au moins à faire valoir indirectement des considérations d'équité en cherchant à organiser une banque centrale par actions et à assurer aux banques actuelles d'émission un droit de préférence dans la souscription du capital de la banque centrale à créer, dans la proportion de leur circulation présente.

Nous avouons volontiers qu'un pareil mode resserrerait le lien entre la banque nouvelle et les banques de circulation existantes, et enlèverait à ces dernières tout motif sérieux d'hostilité. Nous admettons aussi qu'il faudra avoir des égards pour les banques de circulation actuelles pendant la période de transition. Mais nous répétons que nous voulons absolument éviter à notre future banque centrale d'émission toutes les conséquences fâcheuses résultant des actions et des assemblées d'actionnaires, telles que les comprend notre droit actuel. Nous voulons empêcher aussi tout agiotage avec des actions ou parts de la banque d'état.

Nous appellerons en outre l'attention sur la circonstance suivante, qui est très-grave.

La concession du monopole à une banque à laquelle participeraient de préférence les banques actuelles de circulation, aurait cette conséquence que la Confédération devrait renoncer immédiatement pour un temps assez long à un droit de souveraineté qu'elle vient de reconquérir. Les banques privées demandent un privilège pour 30 ans, les banques mixtes, pour 20 à 30 ans. Toutes les deux ont parfaitement raison; une banque a besoin d'une période un peu longue pour se développer et prospérer: il est d'ailleurs probable que, sans un privilège d'une longue durée, on ne pourrait pas compter sur une participation du capital privé.

Mais a-t-on songé à cette circonstance que notre loi d'exécution devra subir l'épreuve du referendum et croit-on sérieusement que dans notre état démocratique il soit possible de créer des monopoles dont l'exercice serait abandonné à des particuliers ou des sociétés?

Et quand il s'agit d'un monopole qui est en connexité si intime avec la régalie des monnaies — car, en fait, le billet de banque est devenu de l'argent monnayé — s'imagine-t-on réellement que l'on trouverait dans notre peuple une majorité pour une loi qui monopoliserait le droit d'émission en faveur d'une société par actions pour 30 nouvelles années et qui obligerait peut-être l'état de *racheter* ce monopole à l'expiration de ce terme?

N'est-ce pas assez de cette malheureuse clause de rachat dans nos concessions de chemins de fer, qui s'attache à nos pieds comme un boulet, chaque fois que nous essayons de faire un pas vers la nationalisation des voies ferrées?

Que l'on considère enfin la situation singulière qui serait faite à nos banques cantonales et aux cantons qui en sont les propriétaires si, pour des considérations d'équité, le droit exclusif d'émettre des billets de banque était concédé à une banque privée par actions. Il résulte clairement des documents que nous avons rassemblés que les banques cantonales ne renoncent pas volontiers au profit qu'elles ont tiré jusqu'à présent de l'émission des billets. Elles finiront par se résigner à ce que ce droit d'émission passe au souverain qui a le droit de battre monnaie, et à une *banque d'état* à fonder par lui, mais ce à quoi elles ne consentiront jamais, c'est que ce droit leur soit retiré à elles qui sont des banques *d'état*, pour être transmis à une *société privée par actions*.

Le gain provenant du monopole doit profiter à l'ensemble, c'est-à-dire à la Confédération et aux cantons, et non à un nombre limité d'actionnaires. Il est hors de doute que les cantons s'entendront plus facilement avec la Confédération qu'avec les actionnaires au sujet des $\frac{2}{3}$ du bénéfice net auquel ils ont droit.

Ad 2. Il est vrai que, à l'exception de la banque de l'empire de Russie que nous ne nous proposons du reste pas de prendre pour modèle, toutes les banques centrales par actions sont des établissements privés. Toutefois, nous avons fait observer plus haut que la banque de l'empire allemand ne peut être rangée parmi les banques privées proprement dites, bien que son capital-actions ait été fourni par des particuliers; l'état exerce sur cet établissement une influence prépondérante incompatible avec les dispositions de notre article 39.

L'exemple des états étrangers ne peut être concluant pour nous; nous avons l'habitude d'adapter nos institutions et notre législation aux besoins de notre république démocratique et non à des modèles étrangers. D'ailleurs, la plupart des banques en question, et notamment les plus importantes, telles que la banque d'Angleterre et la banque de France, ont été fondées à une époque où

l'état ne songeait pas encore à exploiter pour son propre compte des banques et des chemins de fer. Ces banques ont, du reste, rempli leur tâche de telle manière que le besoin de leur nationalisation ne s'est pas fait sentir.

Il nous sera bien permis de citer ici une des premières autorités en matière de banque, feu M. le professeur Nasse, pour indiquer l'opinion de la science dans la question qui nous occupe.

« Si les grandes banques centrales de presque tous les états civilisés sont entre les mains de sociétés par actions, cela est dû en premier lieu au développement historique. Pendant longtemps l'émission de billets de banque (promissory notes) était une opération de banque privée au même titre que la création de lettres de change, et ce n'est que peu à peu que le billet de banque a revêtu le caractère de monnaie qu'il a maintenant. Aujourd'hui que le caractère public de l'émission des billets de banque est reconnu, on commet une *inconséquence* en confiant ce service public à une société privée, et il ne faut pas s'étonner dès lors de ce que dans bien des milieux on exprime avec toujours plus de force le désir de transformer la banque de l'empire en une banque d'état pure. » (Erwin Nasse: Die Kündigung des Privilegiums der Reichsbank und der Privatnotenbanken. Preussische Jahrbücher, tome 63, livraison 5, page 515 et suivantes.)

L'enseignement qu'il est permis de tirer des exemples que nous offrent les autres états, c'est que, *même pour un état omnipotent, il est extrêmement difficile de reprendre le monopole des billets de banque une fois qu'il a été donné à une puissante société par actions.*

Ad 3. Nous sommes loin de vouloir nier la possibilité d'une influence quelconque de personnages ou de partis politiques sur la banque investie du monopole et les dangers qui pourraient en résulter. Nous savons que par-ci par-là on a peut-être l'espoir de pouvoir abuser de la banque d'état au profit d'opinions et d'influences politiques. Mais nous croyons que ce danger existe tout aussi bien pour la banque privée concessionnée et dirigée par l'état, que pour la banque d'état pure. Ou bien serait-il vrai que des sociétés privées par actions — banques et chemins de fer — n'eussent jamais été influencées par des partis et personnages politiques?

Les expériences qui ont été faites jusqu'à maintenant avec nos nombreuses banques cantonales ne sont pas défavorables au principe des banques d'état et des banques dirigées par l'état. Dans le canton de Zurich où, depuis les grandes luttes politiques de 1860 à 1870, le parti démocratique et le parti libéral se sont assez régulièrement remplacés au pouvoir, la banque cantonale n'a jamais

ressenti ces influences. On a même vu que les premières années après 1870, alors que le parti démocratique possédait une majorité incontestée au grand conseil et au gouvernement, on nomma un conseil de banque dont la plupart des membres appartenaient à la fraction libérale. Plus tard, c'est le contraire qui eut lieu : on vit un conseil de banque en majorité démocratique sous un régime libéral. Il y a tantôt un quart de siècle que la banque cantonale zurichoise est fondée, elle est dirigée par un conseil de banque nommé par le grand conseil, elle est placée sous la haute surveillance de cette dernière autorité : elle est donc dirigée, administrée et surveillée par l'état. Mais jamais on n'a osé prétendre que l'on y ait eu des préférences pour des amis politiques, ou que la politique ait joué un rôle dans les affaires de la banque. A cet égard, nous n'avons également rien appris de défavorable sur les autres banques cantonales.

Qu'elle soit banque privée ou banque d'état, il faut que notre banque centrale d'émission soit organisée de telle sorte que toute influence politique en soit écartée : l'administration de la banque doit être indépendante, elle ne doit pas être un service de l'administration fédérale. La direction de l'établissement sera confiée non à des politiciens, mais à des financiers et hommes d'affaires. Les membres des conseils législatifs seront même exclus de l'administration. L'assemblée fédérale aura cependant la haute surveillance en sa qualité d'autorité suprême de la Confédération ; elle nommera, à cet effet, les organes nécessaires.

Ce qui est aussi extrêmement important, c'est que le cercle des opérations de la banque d'état soit limité à celui d'une banque d'émission, de virement et d'escompte pure, et qu'il lui soit interdit d'accorder des crédits à découvert. Si la banque d'état est organisée, dirigée et administrée sur les bases de notre projet de loi, il n'est pas à craindre qu'elle devienne un asile pour des politiciens ruinés, un instrument docile pour les partis politiques ou un champ d'essai pour des expériences économiques douteuses.

Ad 4. Nous avons inséré dans le recueil de matériaux deux dissertations très intéressantes de MM. les conseillers nationaux Forrer (page 34) et Hilty (page 47), traitant cet objet, et auxquelles nous renvoyons tout spécialement.

Tous les deux arrivent à la conclusion que la propriété privée et par conséquent l'actif d'une banque privée, est *plus assurée* que la propriété de l'état. La consultation de Hilty est plus positive à cet égard que celle de Forrer. Toutefois, le premier reconnaît aussi que la prise de biens particuliers, dans le but d'opérer des réquisitions et de percevoir des contributions contre délivrance d'un bon, n'est pas contraire au droit moderne de la guerre, et que l'enva-

hisseur ne se ferait certainement pas de scrupule de saisir la participation de l'état dans une banque privée, soit mixte, de même que l'avoir en compte courant ou les dépôts de l'état dans cette banque privée.

Si cela est vrai, et la consultation Forrer le confirme pleinement, il ne saurait guère être question d'une diminution des risques. Il est probable que l'état ne confiera jamais le monopole de l'émission des billets à une banque sans y participer au moins pour la moitié du capital social. Une des tâches principales de la nouvelle banque centrale consistera aussi à faire des opérations de trésorerie pour toute l'administration fédérale. L'escompte de lettres de change fait par la caisse d'état et qui s'est élevé quelquefois jusqu'à plus de 8 millions de francs, va cesser, et tous les fonds disponibles de la Confédération seront placés en compte courant à la banque centrale. D'après notre projet, on pourra même charger cette dernière de l'administration des titres de la Confédération.

Forrer est tout à fait d'accord avec nous pour dire que les risques plus élevés en temps de guerre ne doivent pas faire pencher la balance en faveur de telle ou telle solution.

Il est vrai que le droit des gens ne doit pas seulement régler les rapports entre les états ou autres organisations analogues; bien au contraire, et c'est même un de ses effets les plus salutaires, il établit aussi certaines prescriptions relatives à la conduite des peuples qui se font la guerre.

Mais il n'existe pas encore de code de droit international ayant un caractère obligatoire; car les codifications privées qui ont paru jusqu'à maintenant ne peuvent, cela va de soi, prétendre à une aussi grande autorité. Même les thèses souvent citées de la conférence de Bruxelles, de 1874, n'ont pas force exécutoire; les travaux de cette commission ont été soumis aux gouvernements qui y étaient représentés, mais, pour différentes raisons, ils n'ont pas été sanctionnés par un traité international proprement dit.

Il est vrai que la conférence de Bruxelles et toute une série de professeurs de droit international déclarent la propriété privée inviolable en temps de guerre; mais l'intérêt suprême des belligérants comporte de si nombreuses exceptions à cette règle, que cette inviolabilité se réduit à une chimère. C'est une loi de guerre absolue que tous les objets dont la destruction ou l'appropriation paraît opportune ou nécessaire pour des raisons arbitraires, sont détruits ou pris, et, parmi ces objets, il faut ranger le numéraire et les valeurs de toute espèce comme aussi les armes, canons, chevaux et vivres. Ce sont les autorités militaires qui décident de semblables mesures.

L'ancien droit au butin n'existe plus: si une localité est livrée au pillage, ce n'est que pour la punir de sa conduite à l'égard des troupes; mais l'envahisseur prendra par voie de réquisition ou de contribution tout ce qui peut servir aux opérations de guerre, soit pour approvisionner son armée et en assurer la sécurité, soit pour enlever à l'adversaire tous les moyens de continuer la lutte. Nos professeurs militaires n'enseignent pas autre chose.

Quant aux bons dont le paiement est abandonné aux soins de la providence, ils constituent une preuve singulière de l'inviolabilité de la propriété privée et ne sont guère de nature à nous rassurer sur le sort d'une banque privée en cas de guerre. Il faut bien plutôt admettre, d'après le droit moderne de la guerre, que l'ennemi videra les caisses d'une banque privée, en ne laissant à celle-ci qu'un bon l'autorisant à adresser une réclamation à celui des états auquel le traité de paix imposera l'obligation d'indemniser. D'après Forrer, cette possibilité devient une probabilité, voire même une certitude, lorsqu'il s'agit d'une banque dans laquelle l'état serait intéressé comme actionnaire et créancier en compte courant, comme cela serait certainement le cas si la banque centrale était une banque par actions.

On peut s'étonner, à juste titre, de la grande importance que l'on attache maintenant aux risques de guerre des banques d'état; quand on a fondé nos nombreuses banques cantonales, on ne s'y est pas arrêté, et pourtant le chemin que doit suivre l'envahisseur pour venir à Berne passe à côté de ces établissements cantonaux.

Une autorité en matière de banque (von Philippovich: *Die Verlängerung des Reichsbankprivilegiums*. Jena 1890) a dit ce qui suit. « Ce serait pourtant établir la règle d'après l'exception, que de devancer les opinions d'un envahisseur en matière de droit international et d'y conformer nos institutions. » Ceci peut s'appliquer encore avec beaucoup plus de raison à un pays comme la Suisse, qui ne cherchera jamais à faire des conquêtes et qui, en sa qualité d'état neutre, consacrerait toutes ses forces à préserver son territoire de l'invasion d'armées étrangères.

Si l'on ne parvenait pas à éviter cette extrémité, si nous étions entraînés dans le tourbillon d'une conflagration générale et que les autorités fédérales ne se sentissent plus en sûreté dans la capitale de la Confédération, on aurait soin de ne pas laisser dans notre banque d'état des caisses remplies à la disposition de l'ennemi, comme en 1798.

En nous appuyant sur l'exposé qui précède, nous proposons à l'assemblée fédérale d'accepter comme base de la loi d'exécution de

l'article 39 la première des alternatives de ces articles, c'est-à-dire la *banque d'état pure placée sous une administration spéciale*.

III. Exposé des motifs et commentaires des autres dispositions du projet de loi.

Chapitre premier. Dispositions générales (art. 1 à 5).

Art. 1^{er}. *Raison sociale et tâche principale de la banque*. Il nous est bien plus facile de trouver la dénomination de la raison sociale qui convient à la banque investie du monopole que si nous avons affaire à une banque centrale privée ou mixte. On a proposé les noms suivants :

banque de la Confédération,
banque d'état,
banque nationale.

Nous renonçons d'emblée à cette dernière dénomination pour éviter des malentendus, attendu que, dans les discussions, on s'est servi — nous ne savons pas trop pourquoi — du terme de « banque nationale » pour désigner la banque centrale privée, en opposition à celui de banque de la Confédération ou banque d'état.

Quant au nom « banque d'état » qui sonne bien, il ne peut être choisi, parce que les nombreuses banques cantonales sont aussi des banques d'état et que, du reste, plusieurs banques de la Suisse romande portent déjà le nom « banque d'état ».

Il nous semble dès lors que c'est la dénomination « banque de la Confédération » qui convient le mieux. On parle de dette de la Confédération, d'emprunt de la Confédération et, d'ailleurs, c'est à la *Confédération* que le nouvel article 39 confère le droit exclusif d'émettre des billets de banque. En adoptant cette dénomination, nous évitons aussi tout conflit et toute confusion avec la banque privée déjà inscrite au registre du commerce sous la raison sociale « Banque fédérale, société anonyme. »

Aux *tâches principales* de la banque de la Confédération déjà énumérées par l'article constitutionnel, nous avons ajouté le service de trésorerie de la Confédération pour autant qu'il lui sera confié. Nous y reviendrons en discutant les articles 6 et 7.

L'article 2, qui parle du *siège de la banque* et des *succursales* résout en faveur de la ville de Berne, la question du siège que l'article constitutionnel avait laissée ouverte.

Nous n'attachons pas une importance capitale à la question du siège. Plusieurs rapports sont d'accord pour dire que la place

qui sera choisie comme siège de la banque ne doit pas en retirer des avantages particuliers quelconques. Au contraire, la banque devra être organisée de telle sorte que les places de banque principales de Bâle, Genève, Lausanne, St-Gall et Zurich soient pourvues de succursales (sièges) de premier ordre, offrant à ces centres commerciaux tous les avantages qu'ils sont en droit de demander en raison de l'importance de leur mouvement d'affaires.

Nous posons donc en principe que la banque de la Confédération est autorisée à créer partout, en Suisse, des succursales ou des agences, et que chaque canton a le *droit* de demander qu'il soit créé sur son territoire une succursale ou agence de la banque de la Confédération.

C'est à dessein que nous *n'obligeons pas* la banque de la Confédération à créer partout des succursales ou agences, parce qu'il n'est pas impossible que l'un ou l'autre canton ou demi-canton préfère renoncer à une succursale pour éviter une concurrence à la banque cantonale.

Certes, il y aurait peut-être quelques avantages à établir le siège principal de la banque de la Confédération sur l'une des places de banque susmentionnées, mais plus nous limitons les opérations de la banque à celles d'une banque d'émission, de virement et d'escompte pure, moins il est nécessaire de songer à une place de banque proprement dite. Il vaut peut-être même mieux que la direction suprême de l'établissement ne soit pas exposée aux impressions de tout instant, telles qu'elles se produisent sur une place de banque et que, pour prendre ses déterminations, elle se place à un point de vue général au lieu de se laisser influencer par les événements d'une place quelconque.

Ce qui parle, au surplus, en faveur de Berne, ce sont sa situation centrale et ses communications rapides avec toute la Suisse. Quant à Genève et Bâle, il ne peut guère en être question à raison de leur situation géographique. En proposant la ville fédérale, nous espérons aussi pouvoir éviter une concurrence désagréable entre des places de banque rivales. Berne, en sa qualité de place centrale et neutre, peut être acceptée de toutes. Autrement, une lutte très énergique entre les places de banque proprement dites, serait inévitable.

L'autorisation donnée à l'alinéa 2 d'acheter et d'exploiter comme succursales les places de banque existantes, est d'une grande importance pour la période de transition (comparez article 48 des dispositions transitoires), attendu qu'une acquisition semblable serait le moyen le plus rapide d'avoir à sa disposition des succursales

tout organisées au moment de l'ouverture des opérations de la banque de la Confédération.

Nous ferons encore remarquer que nous avons hésité longtemps entre la désignation succursale et « siège. » Le terme siège est peut-être plus générique et plus exact; ce qui milite en faveur du mot « succursale » c'est qu'il se trouve aussi dans la loi sur la banque de l'Empire allemand et dans l'alinéa 5 de notre article constitutionnel.

C'est ici, dans la discussion de l'article 2 qui traite des succursales et de l'acquisition des banques existantes, qu'il convient d'examiner de plus près les rapports entre la *banque de la Confédération et les banques cantonales*. Nous n'hésitons pas à dire que c'est là un des côtés les plus difficiles de la question des banques.

Il est vrai que les trois rapports des banques cantonales sont d'accord sur les points suivants.

Fondation d'une banque d'état ayant son capital propre; exclusion de toute participation privée au moyen d'actions.

Limitation du cercle des opérations de la banque centrale d'émission à celui d'une banque d'émission, de virement et d'escompte pure; abandon des affaires hypothécaires et des dépôts en caisse d'épargne aux banques cantonales ou privées.

Renonciation à la création de succursales et agences partout où l'importance de la localité comme centre commercial ne l'exige pas absolument comme aussi sur les places de second ordre où l'on ne désire expressément ni succursale ni agence dans le but d'éviter la concurrence à un établissement cantonal existant.

Les banques cantonales comprennent très bien qu'étant soumises à des lois cantonales et qu'ayant à rendre compte à des autorités cantonales, elles ne sauraient être les succursales de la banque de la Confédération, d'autant plus qu'elles font des affaires qui sont interdites à cette dernière.

Mais ce à quoi elles ont de la peine à renoncer, c'est au gain qu'elles ont retiré directement de l'émission des billets de banque. Elles tâtonnent pour trouver un moyen qui leur permette de continuer à participer aux bénéfices résultant de l'émission; elles se demandent comment elles pourraient fonctionner, soit comme succursales plus ou moins indépendantes, soit comme agences retirant une provision.

Tout en étant complètement divisées sur les voies et moyens, les banques cantonales sont entièrement d'accord sur le but à atteindre; c'est moins leur rang futur qui les préoccupe que la diminution de leur bénéfice annuel, parce qu'elles craignent que

cette diminution ne les entrave dans l'accomplissement des tâches qui leur incombent dans leur canton.

C'est en vain que nous avons longtemps cherché un *modus vivendi* qui eût permis de concilier les intérêts contradictoires; mais, après avoir tout pesé, nous sommes arrivés à cette conclusion que toutes les combinaisons imaginées par les banques cantonales sont inacceptables. Quelques-unes de ces combinaisons empêcheraient la banque de remplir la tâche principale qui lui est prescrite par la constitution, tandis que d'autres sont même inconstitutionnelles. Les seuls égards qu'il soit possible d'avoir pour les banques cantonales, c'est que la banque de la Confédération se borne à émettre des billets de banque, à faire des virements, et à escompter des lettres de change. En renonçant à toutes les autres opérations, la banque centrale ne compromettra pas l'existence des établissements cantonaux qui pourront, par conséquent, continuer à remplir leur destination.

Cette conclusion se fonde en premier lieu sur le fait que les banques cantonales sont et doivent rester des organismes indépendants qui ont leurs propres tâches et leurs propres intérêts, tandis qu'une succursale de la banque de la Confédération doit nécessairement dépendre de celle-ci et ne connaître d'autres intérêts que ceux de l'établissement central.

Une « succursale indépendante » est un non-sens. Ces deux termes se contredisent. Il faut être ou une *succursale* ou un *établissement indépendant*, on ne peut être les deux à la fois. Les banques cantonales ayant des tâches *spéciales* à remplir, leurs intérêts et ceux de la banque de la Confédération qui doit régulariser le marché monétaire du pays, ne peuvent manquer d'entrer en collision. Or, nul ne peut servir deux maîtres. Si la banque centrale d'émission veut remplir la mission qui lui est dévolue, elle doit posséder des organes qui n'obéissent qu'à elle et à ses intérêts. Autrement, il naîtrait des conflits qui tourneraient finalement au désavantage de la banque de la Confédération. Ceci ne veut pas dire qu'une banque cantonale ne puisse fonctionner comme agence sur des places où la banque centrale jouera un rôle purement *passif*, c'est-à-dire où ses opérations se réduiront en substance au paiement de billets et mandats et à l'encaissement de lettres de change. Nous nous représentons ces rapports comme suit. La banque centrale placerait et entretiendrait un dépôt suffisant dans les banques cantonales fonctionnant comme agences, lesquelles, en revanche, se chargeraient gratuitement du remboursement de billets et mandats, et de l'encaissement de lettres de change pour le compte de la banque de la Confédération.

Mais, abstraction faite de cette considération générale, le conseil fédéral est obligé de s'opposer énergiquement aux propositions des représentants des banques cantonales pour autant qu'elles tendent à obtenir des avantages financiers.

L'article 5 de la loi sur les billets de banque qui dispense la Confédération de toute obligation d'indemniser, est applicable à toutes les banques d'émission et non seulement aux banques privées. Si on avait voulu faire une exception en faveur des banques cantonales, il eût fallu le dire dans le nouvel article 39. Nous comprenons que cet article ne plaise pas beaucoup aux banques cantonales. Il est le résultat de concessions, mais celles-ci ont été faites non en faveur des banques cantonales, mais au profit des cantons qui trouveront dans les deux tiers du bénéfice net une compensation pour la perte résultant directement de la suppression de la taxe sur les billets de banque et, indirectement, de la diminution du produit des banques cantonales dotées de fonds d'état. Nous n'aurions rien à objecter, à notre point de vue, si les cantons voulaient renoncer en faveur de leurs banques cantonales aux deux tiers du bénéfice net leur revenant. Mais ce à quoi nous ne saurions consentir, c'est que la banque de la Confédération fût mise deux fois à contribution : d'abord pour remplacer le gain qui va échapper aux banques cantonales, et ensuite pour indemniser les cantons par la cession des deux tiers du bénéfice net.

Comment les banques cantonales se représentent-elles d'ailleurs cette participation au produit du monopole des billets de banque ? Les unes voudraient que la banque de la Confédération, qui aura une circulation de billets d'environ 200 millions de francs fit, aux banques cantonales, une avance en billets de banque, de 70, 120 ou même 150 millions. Cette avance serait improductive d'intérêts, en revanche, les banques cantonales prendraient certains engagements concernant la couverture métallique et le remboursement des billets ainsi cédés. D'autres désirent que la banque centrale fasse aux banques cantonales des prêts sans intérêt, ne pouvant être dénoncés avant un terme assez long et dont le montant serait fourni en billets de banque. Le résultat des deux propositions serait le même. Au lieu d'être exercé exclusivement par la banque de la Confédération, comme le prescrit l'article 39 de la constitution, le monopole serait derechef livré, jusqu'à concurrence des trois quarts de l'émission à la pluralité des banques cantonales et la banque investie du monopole ne pourrait servir de régulateur du marché monétaire, ce qui est pourtant sa tâche principale.

En effet, comment la Confédération pourrait-elle, avec les cinquante millions environ qui lui resteraient, prendre en mains la

direction de la politique d'escompte, ce qui serait pourtant si nécessaire, si chaque banque cantonale, une fois en possession des millions sans intérêt mis à sa disposition, continuait à poursuivre ses intérêts particuliers comme le font nos banques d'émission actuelles ?

Que deviendrait alors notre billet de banque ?

La Confédération concède le monopole des billets de banque à la banque de la Confédération qui a par conséquent l'obligation de rembourser ses billets en tout temps et de se procurer à cet effet une encaisse suffisante. Les billets cédés aux banques cantonales sont pourvus d'un « signe distinctif », d'un timbre cantonal indiquant que le remboursement en incombe en première ligne à l'établissement cantonal. Mais, comme la banque de la Confédération et ses succursales ne sauront jamais quels billets et quelles quantités de billets leur seront présentés directement, la banque de la Confédération serait obligée d'avoir toujours une couverture métallique qui l'empêcherait de réaliser un gain sur son émission directe. Ce ne serait plus un établissement viable, même dans des temps ordinaires notre banque centrale aurait à lutter contre des déficits, alors que les banques cantonales profiteraient de l'émission de la Confédération. Or, un danger permanent qui existerait déjà en temps ordinaire ne manquerait pas de provoquer une catastrophe immédiate à la première crise financière ou complication politique qui se produirait.

Ce n'est pas ainsi que nous avons compris le nouvel article 39 de la constitution et nous ne saisissons pas pourquoi on créerait une situation aussi malsaine et dangereuse uniquement pour procurer aux banques cantonales un bénéfice relativement peu important.

Il est vrai que les opinions diffèrent sur la valeur de ce bénéfice, lequel dépend surtout du taux de l'escompte et n'a du reste jamais été établi d'une manière certaine. Ce n'est pas ici le lieu de faire un calcul de ce genre. Mais des spécialistes autorisés sont d'accord pour dire qu'en présence d'un taux d'escompte de 3 % et d'une couverture métallique de 50 % et après déduction d'un impôt cantonal de $\frac{1}{2}$ %, d'une taxe fédérale de $\frac{1}{10}$ %, des frais occasionnés par les formulaires de billets et de la part aux frais généraux d'administration afférente à l'émission, le bénéfice net de cette dernière pourrait s'élever au maximum à $\frac{1}{2}$ %.

Ce qui prouve du reste que le gain résultant de l'émission de billets — lequel sera beaucoup plus considérable pour la future banque centrale exempte de tout impôt et de toute taxe et dont les billets resteront plus longtemps en circulation — n'est pas

actuellement très grand, c'est que, dès l'entrée en vigueur de la loi sur les billets de banque, sept établissements ont renoncé à leur droit d'émission et que d'autres banques ont suivi cet exemple, notamment la banque de Zurich qui avait encore élevé il y a quelques années son émission de 6 à 20 millions. Nous avons d'ailleurs en Suisse beaucoup de grands établissements et même des plus importants, qui non seulement se maintiennent, mais prospèrent sans émettre de billets.

Nous ne pouvons admettre que la diminution des bénéfices pouvant résulter pour les banques cantonales de la perte du droit d'émission les empêche de remplir leur tâche ou menace même leur existence. D'un autre côté, en donnant à notre projet de loi organique sa forme actuelle, nous croyons avoir tout fait pour éviter toute concurrence nuisible et pour rendre les futures relations aussi agréables que possible.

Art. 3. Montant et formation du fonds-capital. Les propositions relatives au fonds-capital varient entre 20 et 50 millions de francs. Le conseil fédéral estime qu'il ne faut pas fixer à un chiffre trop élevé ce capital qui formera la première garantie des créanciers de la banque. Il ne faut pas que le souci de placer ces fonds aussi avantageusement que possible engage la banque à faire des opérations qu'elle aurait évitées sans cela. C'est pourquoi nous proposons de limiter le capital à 25 millions de francs, en réservant à l'assemblée fédérale la faculté d'augmenter la dotation si le besoin s'en faisait sentir.

La question de la *formation* du fonds-capital a fait l'objet de longues discussions, tant dans le collège des experts qu'au sein du conseil fédéral. Comme nous nous étions placés sur le terrain d'une banque d'état proprement dite, il ne pouvait être question d'une participation des capitaux privés. Par contre, nous nous sommes demandé s'il ne conviendrait pas d'intéresser les cantons à la future banque sous la forme de parts au capital avec un droit de transfert limité (par exemple en faveur de banques ou d'autres institutions cantonales comme placement de fonds). Si, en fin de compte, nous avons renoncé à une participation des cantons, c'est pour les raisons suivantes.

La participation des cantons à la banque de la Confédération est déjà prévue par l'article constitutionnel, puisqu'il leur attribue les deux tiers au moins du bénéfice net; faire participer aussi les cantons au fonds-capital constituerait en quelque sorte une extension de cet article.

Si les cantons possédaient une partie du fonds-capital, leurs propres intérêts entreraient nécessairement en collision. Plus l'in-

térêt servi au fonds-capital sera grand, plus le bénéfice à répartir sera petit.

Le retrait des billets de banque actuels obligera ceux des cantons qui n'ont pourvu leurs banques cantonales que d'un capital relativement peu élevé ou qui ont garanti les 40 % de l'émission non couverts par des espèces, à faire des emprunts pour procurer à leurs banques les fonds de roulement nécessaires. On ne trouverait donc que peu de cantons qui fussent disposés à trouver en même temps de l'argent pour constituer le fonds-capital de la banque de la Confédération.

Il est certain que les cantons n'entendraient être responsables des engagements de la banque que jusqu'à concurrence du capital par eux versé, alors que la Confédération devra se charger de la garantie de toutes les obligations dépassant le fonds capital. Nous estimons qu'une répartition aussi inégale des droits et charges entre les cantons et la Confédération est inadmissible.

Nous ferons enfin remarquer qu'une participation des cantons au fonds-capital pourrait les engager à demander que les cantons fussent en quelque sorte représentés dans la banque, ce qui serait contraire à nos vues sur l'ensemble de l'organisation de la banque de la Confédération.

Notre projet de loi organique ne tranche pas la question de savoir si la Confédération se procurera le fonds-capital de 25 ou éventuellement 50 millions de francs qu'elle aura à fournir entièrement, par l'émission de rescriptions ou par l'émission de titres de rente. En revanche et pour assurer la stabilité du capital et de l'intérêt à payer, le projet pose en principe que les titres ne pourront être dénoncés de la part du créancier. Cette disposition donne à la Confédération la sécurité voulue sans lui enlever la faculté de dénoncer ou convertir l'emprunt dans le cas où le taux d'intérêt viendrait encore à baisser.

Art. 4. Responsabilité de la Confédération. Il va de soi que l'état doit répondre de tous les engagements de la banque créée par lui, mais nous avons tenu à le dire expressément dans la loi, afin de dissiper toute équivoque.

Cette responsabilité est absolue. Il est vrai qu'un créancier de la banque ne pourrait, si cette dernière tardait à satisfaire à ses engagements, s'adresser sans autre à la caisse fédérale; la Confédération ne répond qu'en tant que les moyens propres de la banque seraient insuffisants, c'est-à-dire que si la banque, après liquidation, était hors d'état de payer.

Art. 5. Exemption d'impôts. Cet article n'est que la reproduction de l'alinéa 5 de l'article constitutionnel.

Chapitre II^{me}. Des opérations de la banque.

(Articles 6 et 7.)

Art. 6. Cercle des opérations. Trois facteurs nous obligent à limiter les opérations de la banque. Ce sont les tâches principales assignées à la banque par la constitution, la tendance de réduire autant que possible les risques résultant pour la Confédération de la garantie de tous les engagements de la banque et enfin les égards dus par la banque de la Confédération aux banques d'émission actuelles et principalement aux banques cantonales. Ces trois points de vue exigent absolument que la banque se borne à émettre des billets, faire des virements et escompter des lettres de change.

Nous suivons ici les excellents développements de M. Schweizer, ancien inspecteur des banques d'émission (page 71 du recueil de documents) qui n'en sont pas moins précieux pour nous lors même qu'ils ont été écrits pour une banque privée (banque nationale).

« Toujours solvable, telle est la loi suprême de la banque d'état. Toutes les dettes envers un tiers, non seulement celles à courte échéance, mais celles à terme aussi, elle en possèdera la contre-valeur liquide. Une forte encaisse métallique doit être le premier de ses soucis. La tâche principale que lui impose la constitution, à savoir de servir de régulateur à la circulation monétaire du pays, en d'autres termes, de régler l'encaisse et la circulation des instruments de paiement métalliques et fiduciaires, conformément aux besoins des transactions et à la protection de l'étalon monétaire du pays, elle ne peut la remplir que comme banque d'émission, de virement et d'escompte pure et simple, et seulement par ses propres organes. L'émission et le remboursement des billets de banque, les encaissements et paiements en compte de virement, les recouvrements et les mandats, les opérations de caisse de la Confédération, soignées par ses propres caisses, tout cela seul peut lui permettre de contrôler la situation monétaire du pays. Les fluctuations du marché financier, la demande plus ou moins grande de l'argent, elle ne peut s'en rendre compte que par ses propres organes, par ses propres succursales disséminées dans tout le pays et ne fonctionnant que pour elle. Ce n'est que par ses propres organes qui ne connaissent pas d'autres points de vue, ni d'autres tâches, qu'elle peut efficacement contrôler la situation monétaire et régler la circulation de l'argent; seul, ses propres organes mettront

régulièrement et constamment à exécution les ordres de la direction centrale.

« Si la banque nationale doit limiter son cercle d'affaires à celui d'une banque d'escompte, c'est afin aussi de ne pas faire aux banques existantes, et avant tout aux banques cantonales, une concurrence funeste, mais de leur offrir, au contraire, un appui. Elle doit être prête à réescompter les effets qui sont en la possession d'autres banques suisses, tandis qu'elle-même ne cède pas plus loin ses effets. Elle doit être, en réalité, la banque des banques ; pour être à la hauteur de sa tâche, elle n'éparpillera pas sur d'autres domaines ses forces et son activité. »

Le cercle d'opérations de la banque est ainsi fixé d'avance tel qu'il est défini sous les chiffres 1 à 9. Les partisans de la banque privée sont d'accord avec nous sur ce point.

Ce qui est nouveau, c'est le chiffre 7 qui comprend dans le cercle des opérations de la banque *l'émission de certificats d'or et d'argent*. Nous ne nous sommes jamais opposé en principe aux propositions de M. le conseiller national Dr Joos tendant à ce but, mais nous avons toujours dit que cette idée ne pouvait être réalisée que par la création d'une banque centrale. L'avenir nous apprendra si et jusqu'à quel point cette institution prendra pied chez nous ou si, pour parler avec M. Joos, notre population se déshabituera de l'usage des instruments d'échange métalliques dans ses transactions journalières.

Nous avons éliminé avec soin tout ce qui aurait pu entraver la banque dans la régularisation de la circulation qui est sa tâche principale ou porter atteinte à sa solvabilité continue. En instituant un service très étendu de virements et de mandats, nous créons un établissement de premier ordre pour faciliter les paiements dans tous les pays. Nous confions enfin à la banque le soin gratuit des opérations de la caisse d'état et des différentes administrations fédérales.

Ce qui prouve combien les institutions actuelles pour le service des virements est défectueux, ce sont les expériences faites jusqu'à maintenant avec le bureau central des banques de concordat suisses.

Afin de se faciliter mutuellement l'exécution des dispositions de la loi et de régler d'une manière uniforme leurs rapports réciproques, un certain nombre de banques d'émission (actuellement 25 sur 35) ont conclu entre elles un concordat. En même temps elles ont créé une caisse commune de dépôt et de compensation placée sous la direction et la responsabilité d'une banque concordataire.

On se proposait ainsi de fonder une clearinghouse où les banques auraient compensé leurs engagements réciproques sur la base de leurs dépôts d'espèces.

Au commencement on a souvent profité de cette institution ; mais petit à petit les virements ont diminué.

Dans les deux premières années — en 1883 et 1884 — les reports d'un compte sur un autre ont dépassé 100 millions de francs pour tomber ensuite par bonds à 70, 41, 20, 9 et 4 millions. En 1891 et 1892, ils se sont de nouveau élevés à 16 millions de francs.

Plusieurs circonstances sont cause qu'on a négligé cette institution. D'abord les dispositions de la loi sur la couverture des billets de banque, mais aussi l'aversion des banques de se soumettre dans l'intérêt général à une prestation entraînant quelques frais. C'est ainsi que l'on a supprimé la compensation des billets de banque par le bureau central, parce qu'elle provoquait un reflux trop fréquent des billets ; on a aussi renoncé à compenser les créances résultant de l'encaissement d'effets de change. C'est surtout cette dernière mesure qui est cause qu'on ne se sert presque plus du bureau central pour compenser les engagements.

Déjà dans son message du 30 décembre 1894 concernant la révision de l'article 39 de la constitution, le conseil fédéral avait fait ressortir les excellents services rendus par la banque de l'Empire allemand comme banque de virements, laquelle, pendant la seule année 1889, avait effectué des transferts sur la même place pour une somme de 14 $\frac{1}{2}$ milliards de marks et des transferts d'une place à une autre pour 11 $\frac{3}{4}$ milliards.

La brochure, jointe au dossier du conseil fédéral, de M. le professeur Dr Jules Wolf — Zurich 1888 — et où l'auteur croyait trouver le remède aux inconvénients de notre système d'émission dans la création d'un bureau central de virements, nous prouve l'importance qu'attachent les spécialistes à une banque de virements qui chercherait plutôt à faire une bonne politique d'es-compte qu'à réaliser des bénéfices.

Nous sommes certains que notre banque centrale fera disparaître une bonne fois ce manque d'un service de virements bien organisé qui constitue une infériorité de la Suisse au point de vue économique.

Quoique l'énumération des opérations *autorisées* faite dans l'article 6 soit par elle-même limitative, en ce sens qu'elle exclut les opérations qui n'y sont pas nommées, nous ne voulons pas manquer de faire ressortir tout particulièrement dans ce message qu'à notre

avis plusieurs branches d'affaires exploitées par les banques privées et les banques cantonales sont incompatibles avec l'accomplissement des tâches essentielles incombant à la banque de la Confédération et avec les égards dus aux banques existantes. Nous voulons parler surtout :

- a. des avances en compte-courant;
- b. des prêts hypothécaires;
- c. des dépôts en caisse d'épargne;
- d. de l'achat et de la vente de valeurs pour le compte de tiers.

Ad a. La condition la plus indispensable d'un bon système de circulation, c'est de ne placer les fonds disponibles qu'en créances sûres et à courte échéance; or les avances et prêts ne sont pas des placements liquides.

Il est bien vrai que les crédits ou prêts en compte-courant ne sont accordés que sous la condition qu'ils pourront être dénoncés dans un délai plus ou moins bref. Mais ces opérations supposent néanmoins une certaine stabilité, en ce sens que la dénonciation totale ou partielle n'a lieu que parce que les garanties fournies par le débiteur sont devenues insuffisantes et non parce que la banque doit faire rentrer ces fonds pour les employer ailleurs.

Une banque serait dans une situation critique si, lors d'un resserrement de l'argent, elle n'avait d'autre ressource que la rentrée des avances en compte courant, c'est-à-dire à une époque où le débiteur lui-même aurait le plus besoin de fonds et pourrait difficilement se les procurer autre part.

Ce que nous venons de dire s'applique aussi bien aux particuliers qu'aux banques, et en temps de crise il serait bien difficile de faire valoir des réclamations de ce genre vis-à-vis des banques qui considèrent la banque de la Confédération comme un appui.

Ad b. La tâche principale de la banque de la Confédération ne permet pas d'immobiliser des centaines de millions dans des *prêts hypothécaires*. D'ailleurs la banque d'état ne serait pas en mesure de réaliser les espérances que l'on a fait naître encore tout récemment chez les débiteurs hypothécaires. C'est une utopie de croire qu'en présence de la situation actuelle du marché monétaire, la banque de la Confédération puisse avancer des fonds aux débiteurs hypothécaires au taux de 3 à 3 $\frac{1}{2}$ 0/0 — c'est-à-dire qu'en faisant payer 4 0/0 on puisse affecter $\frac{1}{2}$ à 1 0/0 à l'amortissement du capital.

La banque de la Confédération ne peut prêter ses fonds à un taux plus réduit que celui qu'elle est elle-même obligée de payer. Or, il est absolument impossible que les prêts hypothécaires pour-

raient être effectués avec les fonds provenant des opérations de chèque et de virement et produisant un intérêt très bas. Les placements hypothécaires nécessiteraient un emprunt sur obligations du même montant. Or, un emprunt de cette importance, fût-il contracté par la Confédération ou par la banque, ne pourrait être émis dans les circonstances présentes à un taux inférieur à $3\frac{1}{2}\%$. En y ajoutant seulement $\frac{1}{4}\%$ pour frais d'administration, pertes, amortissements, versements au fonds de réserve, nous arriverions à $3\frac{3}{4}\%$, taux auquel les caisses hypothécaires cantonales et les caisses d'épargne acceptent déjà maintenant des obligations bien garanties. Nous croyons aussi qu'il vaut beaucoup mieux pour l'établissement prêteur et pour le débiteur hypothécaire que ce dernier cherche de l'argent à proximité plutôt que d'être obligé de s'adresser à la banque de la Confédération.

Dans tout les cas la banque de la Confédération ne pourrait jamais s'occuper de prêts hypothécaires aussi longtemps que les hypothèques seraient régies par 25 législations différentes. Il faudrait avant tout arriver à l'unification du droit hypothécaire que notre code des obligations a expressément réservé à la législation cantonale, et même après cette unification il conviendrait plutôt de fonder une caisse hypothécaire fédérale que de charger la banque de la Confédération des affaires hypothécaires.

Ad c. En temps de crise financière, quand chacun s'empresse de retirer ses économies, les dépôts en caisse d'épargne constituent un danger permanent pour les établissements qui font ce genre d'affaires; mais ce danger serait bien plus grand encore pour une banque de la Confédération où l'on pourrait à un moment donné demander le remboursement de bien des millions à la fois. Ce motif à lui seul est assez grave pour que nous abandonnions les dépôts en caisse d'épargne aux établissements cantonaux et privés où le risque diminue à mesure qu'il se répartit sur un plus grand nombre d'institutions.

Au surplus les caisses d'épargne privées ont pris un essor si rejoyissant grâce à des sociétés privées dont la plupart sont gérées et administrées gratuitement et grâce au concours d'institutions cantonales qu'abstraction faite du danger signalé nous aurions de la peine à nous décider d'entrer en concurrence dans ce domaine. Nous estimons aussi que cette branche ne convient pas du tout à une banque centrale.

Le dépôt en caisse d'épargne n'est plus comme précédemment un dépôt ferme où le franc s'ajoutait au franc et dont l'intérêt était capitalisé chaque année. Les temps sont passés où les dépôts ne commençaient à porter intérêt qu'à partir de la fin du trimestre

et où les déposants n'osaient pas dénoncer leur carnet par crainte des déductions d'intérêt statutaires. Les caisses de prêt et établissements similaires qui se sont fondés partout ont obligé les caisses d'épargne à se plier aux exigences modernes. Le déposant demande et obtient maintenant, outre un intérêt de $3\frac{1}{2}$ à $3\frac{3}{4}$ %, le droit de disposer dans une certaine mesure de son avoir. Dans bien des endroits les carnets d'épargne sont devenus en quelque sorte les livrets de compte-courant des petites gens.

Si la banque de la Confédération voulait cultiver cette branche d'affaires, elle ne pourrait guère faire autrement que de traiter les dépôts comme des engagements à courte échéance, augmenter ses réserves métalliques et fixer l'intérêt en conséquence, ce qui toutefois ne ferait pas l'affaire du déposant qui obtiendrait partout ailleurs un intérêt plus élevé.

Ce qu'il importe de faire dans ce domaine, c'est de prendre des mesures législatives en vue de garantir les déposants par des nantissements entre des mains de tiers comme plusieurs établissements le font déjà maintenant de leur propre mouvement.

Au surplus il y a une certaine corrélation entre l'organisation actuelle des caisses d'épargne et le crédit hypothécaire des petites gens, des paysans et des petits industriels. Les caisses d'épargne privées placent de préférence et autant que possible leurs fonds à proximité, afin de pouvoir surveiller tous les jours le débiteur et les immeubles hypothéqués ainsi que l'exploitation de ces derniers. Bien des débiteurs foncièrement honnêtes frapperaient en vain à la porte de la banque de la Confédération ou même de la caisse hypothécaire cantonale pour emprunter sur des immeubles dont la valeur ne ressort pas clairement du titre, tandis qu'ils trouveront facilement ce qu'il leur faut auprès de la caisse d'épargne de leur commune ou district.

Nous ne voulons pas dire par là que le conseil fédéral refuse de continuer à examiner la question des *caisses d'épargne postales*, en tant qu'il s'agit seulement de se servir de nos institutions postales pour *faciliter les dépôts*. Les caisses postales font l'objet d'une discussion spéciale au sein du conseil fédéral, mais, de ce qui précède, il semble résulter dès à présent que la banque de la Confédération ne peut se constituer débitrice envers les déposants.

Ad d. Comparés aux avances en compte-courant, l'achat et la vente de valeurs pour le compte de tiers ne forment qu'une branche relativement peu importante et peu lucrative. La banque d'émission ne perdra donc pas grand'chose en abandonnant ces opérations aux autres banques. Elle doit y renoncer, ne fût-ce qu'en raison de son rang élevé qui doit la placer *au-dessus* de

l'agiotage et pour éviter qu'on la soupçonne de chercher à influencer le cours du change avec une arrière-pensée quelconque. Lors même que la banque n'agirait que pour le compte de tiers, elle exercerait, grâce à sa situation prépondérante, une influence décisive sur l'offre et la demande, alors qu'elle devrait rester tout à fait neutre.

Art. 7. Opérations de caisse pour le compte de la Confédération. Nous tenons à ce que les opérations de caisse pour le compte de la Confédération figurent dans la loi comme une branche spéciale et comme une obligation de la banque de la Confédération, et non comme une simple opération de virement. Il va de soi que la caisse d'état fédérale devra renoncer à escompter des lettres de change comme elle l'a fait jusqu'à maintenant.

Les fonds appartenant à la Confédération seront placés à la banque, partie en dépôts remboursables à réquisition et ne produisant pas d'intérêts, partie en dépôts remboursables après un délai d'avertissement et produisant un intérêt équitable.

En conformité du principe que la banque de la Confédération ne doit en aucun cas ouvrir des crédits à découvert, nous prescrivons à l'article 7 que la Confédération ne peut disposer sur la banque que jusqu'à concurrence de son avoir, ce qui n'exclut pas, cela va sans dire, le concours de la banque pour le placement ou la conversion de futurs emprunts fédéraux.

III. De l'émission, du remboursement et de la couverture des billets de banque.

(Articles 8 à 16.)

Nous prenons la liberté de faire ressortir les points suivants.

Nous estimons qu'il n'est pas indiqué de fixer par la loi le *montant de l'émission*. Les grandeurs qui dépendent des fluctuations du marché, la loi doit se garder, en général de les limiter. Il est plutôt désirable que la banque dispose d'une forte somme en billets de banque, pour être en état de subvenir à un besoin momentanément très considérable d'instruments de paiement, sans être forcée, faute de billets de banque, d'entamer son encaisse. L'essentiel, c'est qu'aux billets de banque *en circulation* réponde une forte couverture; le chiffre absolu de la circulation en billets de banque ne doit inspirer aucune inquiétude, aussi longtemps qu'il existe une couverture suffisante.

C'est aux personnes qui dirigeront la politique d'escompte de la banque qu'il appartiendra de discerner les besoins réels. Il ne

servirait de rien de vouloir élever l'émission artificiellement au-dessus des besoins, attendu que chaque billet superflu retournerait immédiatement aux guichets de la banque.

La couverture non plus ne doit pas être fixée par la loi; il suffit de déterminer une limite minimum. Si nous sommes allés jusqu'à 30 % au lieu des 40 % exigés des banques d'émission actuellement existantes, cela est motivé par la raison que le nouveau billet de la banque de la Confédération circulera certainement bien plus longtemps et sera même reçu à l'étranger, et qu'à teneur de l'article 11, la contre-valeur totale de tous les engagements à courte échéance doit en tout temps être représentée, savoir $\frac{1}{3}$ au moins par des espèces et le reste par des effets escomptés sur la Suisse et sur l'étranger.

Plus la réserve d'espèces est considérable, plus la sûreté est grande. Mais pour que cette réserve remplisse son but il faut qu'on ne soit pas obligé de la garder, mais qu'on puisse l'employer en cas de nécessité. C'est l'affaire de la direction de la banque de proportionner aux circonstances la réserve en numéraire, et au besoin de la renforcer.

C'est ainsi, par exemple, que la banque de France qui n'a aucune prescription relative au montant de la couverture, occupe le premier rang entre les banques d'émission européennes en ce qui touche le rapport entre l'encaisse et la circulation des billets.

Nous conservons les coupures actuelles de 50, 100, 500 et 1000 francs auxquelles on est habitué dans notre pays. Nous croyons qu'il n'est pas nécessaire de déterminer la proportion entre les grandes et petites coupures. Il est vrai que nos banques d'émission — sauf quelques exceptions — avaient la tendance d'émettre autant que possible de petites coupures qui, on le sait, restent bien plus longtemps en circulation que les billets de 500 ou 1000 francs.

La disposition de notre loi sur les billets de banque de 1881 portant que les billets de 50 francs ne devaient pas dépasser le quart de l'émission d'une banque n'était pas du tout superflue, et lors d'une révision de cette loi, il eût été indiqué d'adopter une semblable limitation pour les coupures de 100 francs. Mais cela n'est pas nécessaire pour la banque de la Confédération qui n'aura pas d'impôts à payer et qui ne devra pas se laisser guider par la tendance de réaliser un dividende aussi élevé que possible. Ici aussi on agira selon les besoins réels et c'est l'affaire de la direction de savoir distinguer.

En ce qui concerne le *remboursement des billets de banque*, il ne peut y avoir aucun doute qu'il faut obliger la banque à

rembourser ses billets au pair et en espèces légales au siège principal, à présentation et sans limitation du montant. En revanche, nous estimons que, dans l'intérêt de la conservation de la banque, il faut observer une certaine réserve au sujet de l'obligation des succursales, comme cela a eu lieu dans l'article 12, lettre *b*. Il est vrai que l'administration de la banque devra faire en sorte que dans la règle les billets soient aussi remboursés à vue dans les succursales.

Il va de soi aussi que la banque doit être tenue *d'accepter en paiement* les billets tant au siège principal que dans les succursales. Dans l'article 13, alinéa 1, nous avons étendu cette obligation pour la formation de dépôts avec la réserve tacite toutefois que des réglemens à élaborer préviendront les abus auxquels cette faculté pourrait donner lieu.

Personne ne verra dans l'obligation imposée aux caisses publiques de la Confédération d'accepter en paiement et au pair les billets de la banque, une contradiction avec l'alinéa 6 de l'article constitutionnel (acceptation obligatoire des billets). Par contre, nous avons dû, au vu de la réserve contenue dans cet article au profit de tiers, renoncer à assimiler les caisses cantonales aux caisses fédérales. En fait, les billets de banque seront cependant acceptés en paiement par toutes les caisses publiques des cantons.

Les prescriptions relatives aux billets détériorés, usés, perdus ou complètement détruits (article 14 à 15) ont été copiées sans changement notable sur celles contenues dans la loi de 1881.

Art. 16. A teneur de l'article 114 de la constitution fédérale, l'assemblée peut placer dans la compétence du tribunal fédéral encore d'autres affaires que celles désignées dans la constitution.

Faisant usage de cette faculté, la loi sur les billets de banque de 1881 avait statué dans son article 6 que toutes les contestations de droit privé résultant des billets de banque étaient soumises à la juridiction du tribunal fédéral et c'est pourquoi la loi fédérale révisée du 22 mars 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale a pu ranger ces contestations parmi les compétences du tribunal fédéral (article 50, chiffre 10).

Il n'y a aucun motif de placer les contestations en question sous une autre juridiction, maintenant que le monopole de l'émission passe à la banque de la Confédération; nous croyons qu'il est nécessaire de maintenir cette disposition dans l'intérêt d'une application uniforme de la loi.

IV. Reddition des comptes, bénéfice net, fonds de réserve, publicité.

(Articles 17 à 21.)

L'article 17 est lié à l'article 37 qui charge l'assemblée fédérale de la haute surveillance sur la banque de la Confédération et par conséquent aussi de l'examen et de l'approbation des comptes annuels.

Au lieu d'entrer dans des détails sur les principes à observer lors de l'établissement des comptes annuels, le projet de loi se borne à soumettre la banque à cet égard aux dispositions de l'article 656 du code des obligations et d'abandonner le surplus au règlement.

Art. 18 à 21. Lors même que notre projet tend à exclure toutes les opérations contestables et dangereuses en limitant le cercle des affaires, il est néanmoins nécessaire, en raison de l'importance que prendront les opérations de la banque, de créer un grand fonds de réserve avant de répartir des dividendes.

Mais quelle part faut-il prélever à cet effet sur le bénéfice net? Pour répondre à cette question, il faut voir avant tout quel accueil l'assemblée fédérale fera à la proposition contenue dans notre article 19, d'après lequel il ne serait pas bonifié d'intérêts au fonds de réserve. Si l'opinion contraire devait prévaloir, on pourrait diminuer le pour-cent à verser au fonds de réserve. L'essentiel, c'est que, avec ou sans intérêts, le fonds de réserve soit doté *suffisamment*. En proposant 15 % nous sommes restés à peu près dans la moyenne des propositions faites au département des finances.

C'est à dessein que nous n'avons pas limité le montant du fonds de réserve, attendu qu'à l'heure qu'il est nous n'avons aucun point d'appui pour en fixer le montant. Une génération passera avant que le fonds de réserve ait atteint un chiffre qui puisse nous dispenser de faire d'autres versements et d'ici là d'autres articles de la loi auront besoin d'être révisés. En attendant, nous attribuons la propriété de ce fonds de réserve à la banque (article 20), ce qui ne veut pas dire que dans le cas d'ailleurs peu probable d'une liquidation de la banque de la Confédération, le solde éventuel de ce fonds ne puisse pas être partagé entre la Confédération et les cantons, comme cela a lieu pour les bénéfices annuels. L'article 20 est aussi destiné à empêcher que le fonds de réserve serve à autre chose qu'à couvrir les pertes éventuelles du fonds-capital. Les pertes subies au cours d'un exercice devront passer d'abord par le compte des profits et pertes. Si ce compte accusait

un déficit, c'est-à-dire si le fonds-capital paraissait entamé, alors seulement on prélèverait la somme manquante sur le fonds de réserve.

Une fois le fonds de réserve doté, notre projet prévoit un dividende du fonds-capital pouvant aller jusqu'à 4 $\frac{0}{10}$. Nous savons bien que l'on interprétera de différentes manières l'alinéa 4 de notre article constitutionnel qui parle du « dividende équitable. » C'est que le dividende à servir au fonds-capital influe sur le bénéfice net, lequel n'est pas réparti par parts égales aux ayants-droit.

On nous objectera peut-être que la Confédération trouvera facilement les 25 millions du fonds-capital à 3 $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{10}$ et qu'elle ne devrait pas faire de bénéfice sur la dotation de la banque. Mais en admettant même qu'au moment où la Confédération devra se procurer ce fonds-capital, elle puisse emprunter à 3 $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{10}$, il ne faut pas oublier qu'elle se charge d'un risque qu'il ne faut pas prendre à la légère surtout si nous avons à traverser des crises prolongées. Or, cette différence d'un demi pour-cent ne serait autre chose qu'une prime pour les risques courus et dont les actionnaires d'une banque centrale se contenteraient difficilement. Il serait bon d'ailleurs de ne pas considérer cette différence d'intérêt comme une recette courante de la Confédération, mais de l'employer à la création d'un fonds de garantie spécial.

D'ailleurs les mots « jusqu'à 4 $\frac{0}{10}$ » nous disent que ce dividende n'est pas du tout certain. Si les résultats de l'exercice ne permettaient pas de servir un dividende de 4 $\frac{0}{10}$, la Confédération ne pourrait pas, l'année suivante, réclamer la différence. Si l'on s'arrêtait à un dividende moins élevé, lequel, toutefois, ne pourrait pas aller au-dessous du taux d'intérêt que la Confédération doit payer, il faudrait alors déterminer un dividende fixe et décider que ce dividende serait complété les années suivantes dans le cas où les résultats d'un exercice ne permettraient pas de le payer en plein.

Dans l'article 18 nous avons à combler une lacune de l'article constitutionnel. De quelle manière devra-t-on répartir les $\frac{2}{3}$ du bénéfice net qui reviennent aux cantons ?

Le manque de directions sur ce point peut faire supposer que l'on a eu en vue le même mode de répartition que pour le produit du monopole des alcools et le rendement des patentes de commis-voyageurs, c'est-à-dire le *partage d'après la population*. Il nous serait vraiment bien difficile de trouver autre chose. Il ne saurait être question de l'échelle des contingents d'argent où on a fixé les prestations des cantons envers la Confédération d'après la richesse de ces derniers, bien qu'une proposition dans ce sens ait

surgi pendant les travaux préparatoires et qu'on l'ait motivée en disant que ce sont précisément les cantons les plus riches qui feront le plus d'affaires avec la banque et ses succursales et contribueront par conséquent le plus à leur prospérité. On ne peut pas non plus faire cette répartition d'après la circulation actuelle des billets. Non seulement on attribuerait la part du lion aux quatre cantons de Genève, St-Gall, Zurich et Bâle, qui accusent à eux seuls une circulation de près de 100 millions, et on favoriserait indûment les cantons qui, depuis la révision de l'article 39, se sont efforcés d'élever leur émission, alors que d'autres cantons recevraient peu ou rien, mais on violerait aussi le principe posé par l'article 5 de la loi sur les billets de banque, d'après lequel l'autorisation d'émettre des billets de banque ne constitue pour les banques aucun droit à une indemnité pour le cas où le droit d'émission serait abrogé en tout ou en partie par des dispositions constitutionnelles et légales.

Il serait du reste inexact d'admettre que les millions émis par les grandes banques dans les quatre cantons susnommés n'ont circulé que dans ces cantons-là; ces billets ont trouvé leur chemin dans toute la Suisse.

Les spécialistes considèrent avec raison la publicité absolue des *conditions d'affaires* et de la *situation* comme la pierre angulaire des banques modernes. Nous nous conformons aussi à ce principe, mais nous nous bornons à prescrire dans la loi la publication du taux de l'escompte et des bilans hebdomadaires et mensuels. Les détails sont également abandonnés au règlement, en ce sens toutefois que les taux publiés seront observés et que les succursales ne devront pas se faire concurrence les unes aux autres.

V. De l'administration.

(Articles 22 à 36.)

Cette partie de notre projet de loi a été énormément simplifiée par le fait que, dans notre banque d'état pure, dont le capital est exclusivement fourni par la Confédération, il n'y a pas d'intérêts contradictoires en présence, c'est-à-dire d'une part les intérêts publics ou ceux de la Confédération, et d'autre part les intérêts privés, soit ceux des actionnaires. En conséquence, nous avons pu nous dispenser de prendre des dispositions qui, ayant pour but d'établir l'équilibre entre les représentants de ces intérêts divers, auraient nécessairement amené des complications.

Mais au vu de l'importance extrême que nous attachons à la bonne organisation de l'administration, nous nous sommes cru

obligés de traiter cette organisation dans notre projet avec plus de détails, sauf en ce qui concerne un seul point (article 35), ce qui nous permettra d'abrégéer un peu nos commentaires, en renvoyant aux articles du projet.

En vous proposant de confier la surveillance et le contrôle au conseil de banque soit aux comités locaux et de charger le comité de direction et les directions locales de la direction et de l'exécution, nous avons placé le centre de gravité dans la séparation rigoureuse des autorités de surveillance et de contrôle d'avec les autorités directrices et exécutives. Nous savons bien que chez la plupart de nos banques et surtout chez les banques privées, le centre de gravité se trouve chez le conseil d'administration et que celui-ci a la haute direction des affaires, de sorte qu'il ne reste à la direction que l'exécution. Mais nous demandons instamment pour la banque de la Confédération que la direction et l'exécution soient réunies en *une seule main*, c'est-à-dire chez le comité de direction. Nous désirons placer à la tête de la banque une direction forte et aussi indépendante que possible, qui ne forme qu'un tout avec la banque et qui ne connaisse pas d'autres intérêts. La banque de la Confédération doit diriger elle-même sa politique d'escompte, elle ne doit pas lui être dictée du dehors. Si la haute direction était confiée au conseil de banque ou à une délégation de celui-ci, le sentiment de responsabilité serait affaibli chez le comité de direction et son autorité diminuée tant à l'extérieur qu'à l'intérieur et surtout vis-à-vis des succursales.

Une autre considération qui parle en faveur de notre proposition, c'est qu'il serait très difficile sinon impossible au comité de direction de diriger la banque vers un but déterminé si, au-dessus ou à côté de lui, fonctionnait une seconde autorité permanente qui ne pourrait guère résider ailleurs qu'au siège principal de la banque. D'un autre côté, il va de soi que la banque ne pourra se passer du concours des financiers expérimentés qui composeront le conseil de banque et principalement son comité délégué, concours qui ne devra pas, toutefois, dépasser celui d'une autorité consultative, de contrôle et de surveillance.

Qu'il nous soit permis de rappeler que la loi sur la banque de l'Empire allemand a adopté le même principe que notre projet de loi, en ce qu'elle distingue aussi entre la direction et la surveillance. La direction est confiée au chancelier de l'Empire et à un comité de direction placé sous ses ordres; la surveillance est exercée par un conseil d'administration. Quant au comité central qui représente les actionnaires de la banque de l'Empire allemand, son rôle dans l'administration est extrêmement modeste, comme nous l'avons déjà démontré dans le II^{me} chapitre de notre message;

c'est surtout une autorité consultative. En tout cas, ce comité central est exclu de toute participation active à la direction de la banque.

Les autres dispositions de notre loi, les règlements qui seront élaborés par le conseil de banque et le droit de surveillance accordé au conseil de banque, à l'assemblée fédérale et à ses commissions, suffisent pour empêcher que le comité de direction tel que nous proposons de l'organiser ne s'arroge trop de pouvoirs. Au reste, notre projet ne place aucun pouvoir dans la main d'une seule personne. La création d'un comité de direction de trois membres est un garant que les affaires seront discutées par un collège, et elle empêchera qu'un membre puisse empiéter sur les attributions de ses collègues.

Pour l'article 22, nous renvoyons aux observations générales de notre introduction.

Art. 23. En fixant à 21 le nombre des membres du conseil de banque, nous croyons répondre aux circonstances actuelles. Une autorité trop nombreuse travaille trop lentement, et dans un collège trop restreint bien des intérêts ne peuvent pas se faire représenter suffisamment. La fin du 1^{er} alinéa assure une représentation équitable aux intérêts commerciaux. La nomination du conseil de banque est confiée à l'assemblée fédérale réunie, cela en application de l'article 85, chiffre 4 de la constitution fédérale, d'après lequel la législation fédérale peut attribuer à l'assemblée fédérale encore d'autres droits d'élection que ceux énumérés dans cet article. En ne faisant pas coïncider la durée des fonctions du conseil de banque avec chaque renouvellement intégral du conseil national, mais en fixant cette durée à quatre ans, nous voulions faire ressortir que ce conseil ne doit revêtir aucun caractère politique, et lui donner une plus grande stabilité. C'est pour cette dernière raison que nous avons renoncé à des réélections partielles pendant la période quadriennale, auxquelles on a l'habitude de procéder dans les sociétés anonymes privées.

Art. 24. C'est également dans l'intérêt de la continuité que le président et le vice-président du conseil de banque seront nommés pour une période entière de quatre ans.

Nous proposons un comité délégué de cinq membres pour une même période, attendu qu'on ne peut guère confier une surveillance et un contrôle constants à un conseil de 21 membres. Ce comité délégué devra aussi préparer et préavisier les affaires qui seront soumises au conseil.

Art. 25. En prescrivant que le conseil de banque se réunira une fois par mois, nous sommes certains d'une part que le conseil de banque remplira bien sa tâche, et d'autre part que le contact se maintiendra aussi bien entre les membres qu'entre le conseil de banque et le comité de direction.

Le projet ne prévoit pas la nomination de suppléants permanents du conseil de banque. Mais pour assurer le quorum, l'article 25 autorise le président du conseil de banque, s'il y a des places vacantes ou en cas d'empêchement de membres, à appeler, à titre de suppléants, des membres des comités locaux.

Art. 26. De même que le conseil de banque est l'autorité de surveillance préposée au comité de direction, de même les *comités locaux* sont chargés de surveiller les succursales. C'est pourquoi nous avons tenu à y assurer une représentation suffisante à l'élection commerciale, sans toutefois en exclure les représentants d'autres classes de la population. L'article 26 permet aussi d'élire comme membres des comités locaux des membres du conseil de banque; il n'est que bon que des membres du conseil de banque restent ainsi en contact avec la marche des affaires dans les succursales.

Art. 27 et 28. En renvoyant au contenu des deux articles et à nos observations générales, nous ferons seulement observer ici que le projet confère au conseil fédéral l'élection du comité de direction, de même que celle des *comités locaux*; dans les deux cas le conseil de banque a le droit de faire des propositions, mais celles-ci ne lient pas le conseil fédéral. Nous avons confié les deux nominations à la même autorité, parce que l'élection des comités locaux n'est guère moins importante que celle du comité de direction; les succursales de Genève, Bâle, Zurich et St-Gall, par exemple, occuperont un rang très élevé parmi les autres établissements de crédit.

Il ne peut être question que de l'assemblée fédérale et du conseil fédéral comme autorité électorale. Si nous proposons le conseil fédéral, c'est uniquement pour tenir compte d'une idée généralement répandue dans le public que le conseil fédéral serait moins accessible aux influences de nature politique dans l'exercice d'un droit d'élection.

L'*art. 29* traite des incompatibilités; ici on cherche également à préserver les autorités de la banque des influences politiques.

Les *art. 30 à 34* ne donnent pas lieu à des observations particulières.

Art. 35 et 36. Le conseil fédéral estime que ce n'est pas à la loi qu'il appartient de fixer pour de longues années les compétences spéciales des autorités de la banque et leurs rapports réciproques, ni de régler des questions spéciales touchant les banques, dont la solution rationnelle dépend d'expériences à faire et de situations pouvant changer, questions qu'il est par conséquent impossible de soumettre à chaque instant à une votation populaire; c'est pourquoi il a prévu dans le projet de loi un *règlement d'exécution*. Mais comme il ne s'agit pas d'un règlement ou d'une ordonnance dans l'acception ordinaire du terme, il fallait absolument réserver l'approbation de l'assemblée fédérale. Par cette proposition nous ne voulons nullement enlever au peuple un droit de souveraineté, mais nous croyons que le peuple comprendra mieux et accueillera plus favorablement un projet de loi débarrassé de tous les détails qui ne sont connus que par les spécialistes.

Nous estimons aussi qu'il vaut mieux que l'assemblée établisse par ce règlement les limites des traitements des autorités de la banque et que les traitements effectifs soient fixés par le collège qui les a nommées, en tenant compte de leur travail et de leurs années de service.

Tout le monde sera probablement d'accord que la loi prohibe les tantièmes.

VI. De la surveillance par l'assemblée fédérale.

Pendant les travaux préparatoires il a existé la tendance de désigner comme organe chargé d'exercer la haute surveillance confiée à l'assemblée fédérale, une commission à nommer par l'assemblée fédérale réunie. Cette commission eût été composée de cinq membres du conseil national et de quatre membres du conseil des états, et elle n'aurait formé qu'un seul collège pour exercer le contrôle et prendre ses décisions. Les délibérations ultérieures auraient eu lieu dans les conseils législatifs, conformément aux dispositions de la loi sur les rapports entre le conseil national et le conseil des états, en ce sens que ces conseils n'auraient plus nommé de commissions pour les affaires touchant la banque et auraient chargé les membres de la commission de contrôle de rapporter sur ces objets dans leur conseil respectif. Il est hors de doute qu'on peut faire dériver du dernier alinéa de l'article 39 et de l'article 85, chiffre 4, de la constitution fédérale la compétence de constituer une semblable commission, et les dispositions contradictoires du règlement de l'un ou l'autre conseil eussent dû être révisées dans ce sens.

D'un autre côté, on pouvait objecter avec raison qu'en particulier le conseil des états eût pu se croire lésé dans ses droits constitutionnels si l'assemblée fédérale avait fixé, à la majorité de ses membres, la représentation du conseil des états dans la commission de contrôle commune.

C'est pourquoi le conseil fédéral s'en est tenu en général à l'usage actuel : nomination de deux commissions séparées, élues pour la durée d'une période législative. Mais, pour simplifier les affaires et surtout pour ne pas obliger les autorités de la banque à donner deux fois les mêmes explications, nous vous proposons de réunir les deux commissions pour préparer les affaires, ce qui se fait déjà maintenant de plus en plus dans l'assemblée fédérale, malgré les dispositions contraires des règlements des deux conseils.

VII. Dispositions pénales.

On pourrait se demander si, à l'exception de l'article 44 qui punit la violation du monopole des billets de banque, des dispositions pénales sont bien à leur place dans la loi organique de la banque de la Confédération, les actes délictueux visés étant des crimes de droit commun. Mais notre code pénal fédéral ne renferme aucune disposition contre ceux qui fabriquent de faux billets de banque et ceux qui mettent en circulation des billets qu'ils savent être faux. On avait déjà voulu combler cette lacune dans le projet de révision de la loi actuelle. Le besoin d'édicter des dispositions pénales sur cette matière est d'autant plus grand que la loi va créer un billet de banque fédéral qui doit être protégé par des prescriptions fédérales. Nous avons aussi cru devoir adopter une disposition pénale relative aux imitations de billets de banque que l'on répand quelquefois à titre de réclame ou de plaisanterie, attendu qu'on s'en sert souvent pour commettre des escroqueries.

Toutes les dispositions pénales forment un complément du code pénal fédéral du 4 février 1853 et c'est pourquoi leur application se fera d'après les dispositions générales de ce code. C'est l'article 125 de la loi fédérale du 22 mars 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale qui fera règle pour désigner les tribunaux compétents.

VIII. Dispositions transitoires.

Art. 46, 47 et 48. Entre l'acceptation de la loi et l'époque de l'ouverture des opérations de la banque, il y aura lieu de prendre toute une série de mesures préparatoires.

La première chose à faire, c'est l'élaboration du règlement réservé à l'article 35, qu'il sera peut-être bon de ne sanctionner d'abord que provisoirement. Il faudra ensuite organiser complètement l'administration centrale à Berne et un certain nombre de succursales — nous en proposons quatre dans l'article 48, — c'est-à-dire qu'il faudra trouver les locaux nécessaires, nommer les autorités chargées de la direction et de la surveillance ainsi que tous les fonctionnaires. Pendant la même période il faudra aussi préparer les billets de banque et se procurer le fonds-capital.

Afin de donner un corps et la vie à cette nouvelle institution fédérale, il sera nécessaire de désigner, pour la durée de la période transitoire, un organe chargé de la direction des travaux préparatoires et muni des pouvoirs nécessaires, lequel s'entourera des auxiliaires dont il aura besoin. Nous vous proposons pour cela le *conseil fédéral*, lequel, il est vrai, chargera derechef son département des finances de préparer les affaires et de lui soumettre des propositions.

A cet effet, il sera absolument nécessaire d'adjoindre au département des finances un collège d'experts financiers que l'on devrait choisir parmi les personnes auxquelles on a l'intention de confier plus tard la direction de l'établissement, attendu que ce sont elles qui seront le mieux qualifiées pour prendre en mains et préparer les travaux d'organisation, pour élaborer le règlement d'exécution et entamer les pourparlers avec les banques qui, en conformité de l'article 2, alinéa 2, seraient disposées à se fondre comme succursales dans la nouvelle banque de la Confédération. Nous proposons dès lors la nomination d'un comité de direction composé de trois membres au plus.

Il y aura lieu aussi, immédiatement après l'acceptation de la loi, de procéder à la nomination du conseil de banque, qui aura à discuter en première ligne le règlement d'exécution (article 35), à faire des propositions pour la nomination du comité de direction (article 27) et des directions locales (article 28), à procéder à la nomination des fonctionnaires et employés des succursales (article 30), et que le conseil fédéral ou son département des finances s'adjoindra probablement à titre consultatif pendant la période transitoire dans d'autres questions touchant l'organisation de la banque.

Art. 49. Il est nécessaire qu'à partir du jour de l'acceptation de la loi, le conseil fédéral soit autorisé à refuser toute nouvelle émission et toute augmentation d'émission. On aurait pu se demander s'il ne conviendrait pas de prononcer une défense formelle; mais il n'est pas impossible que pendant la période transitoire il se produise des événements pouvant amener une pénurie de billets

(comme par exemple le retrait anticipé de billets de la part de quelques banques d'émission). Or, on ne pourrait remédier à un pareil état de choses que par l'augmentation de l'émission des autres banques. Sous réserve de ces éventualités d'ailleurs peu probables, la faculté de refuser l'autorisation équivaut, en fait, à la défense formelle. Il va aussi de soi et il n'est pas nécessaire de le dire dans les dispositions transitoires qu'après l'ouverture des opérations de la banque de la Confédération et jusqu'à l'expiration du délai de deux ans et demi fixé pour le retrait, il n'y aura plus de nouvelle émission ou augmentation de l'émission des banques existantes, attendu que dès le jour où elle commencera ses opérations, la banque de la Confédération devra être en mesure de combler toutes les lacunes occasionnées par le retrait d'anciens billets.

Art. 50 et 51. En ce qui concerne le retrait des billets actuels, nous estimons qu'il faudra avoir des égards pour les banques d'émission actuelles; que la circulation des billets ne doit pas être interrompue; qu'il faut éviter que le reflux des anciens billets ait lieu d'une façon anormale et par secousses, et que les nouveaux billets doivent prendre successivement la place des anciens.

D'autre part, il ne faut pas prolonger outre mesure cette période transitoire sous peine de porter un préjudice grave aux opérations de la banque et aux cantons qui comptent sur leur part aux bénéfices.

Nous croyons avoir trouvé le juste milieu avec les propositions renfermées dans les articles 50 et 51.

Depuis l'acceptation de la loi jusqu'à l'ouverture des opérations de la banque et par conséquent jusqu'au commencement du délai fixé pour le retrait des anciens billets, il s'écoulera une période de une à deux années. Déjà pendant cette période les banques d'émission auront le temps de remplacer les fonds de roulement qui leur feront défaut à l'avenir ou, le cas échéant, de faire faire les démarches voulues par leur canton, si tant est que cela soit encore nécessaire après que leur réserve métallique de 40 % et le produit de la liquidation de leur portefeuille d'effets de change et de valeurs seront devenus disponibles.

Le délai fixé pour le retrait des billets (30 mois) correspond au 10 % qui doivent être retirés *chaque mois*, d'après l'article 50; en égard au délai dans lequel la Bank in Zürich a effectué le retrait de ses 20 millions de billets, ce terme paraît être suffisant.

Nous voulons aussi faciliter aux banques de fournir la contre-valeur des billets qui resteront encore en circulation après l'expiration du délai de deux années et demie, en ce sens que l'article

51 parle seulement de la contre-valeur sans y ajouter les mots « en espèces », ce qui permettra par conséquent à la banque de la Confédération d'accepter aussi en paiement des effets escomptés répondant aux prescriptions de l'article 6 de la loi et des règlements sur la matière.

On pourrait encore soulever la question de savoir si les articles 50 et 51 ne sont pas en contradiction avec les articles 35 et 36 de la loi sur les billets de banque de 1881; nous croyons devoir répondre négativement.

Il est bien vrai qu'une nouvelle loi ne peut en aucune manière restreindre les droits accordés aux banques d'émission par une loi précédente. Mais les articles précités ne concernent pas des droits, mais des devoirs. Peu importe aux banques d'émission que la contre-valeur des billets non encore rentrés soit remise à la banque de la Confédération ou à la caisse d'état. La disposition, aux termes de laquelle la valeur des billets qui n'auront pas été présentés au remboursement après l'expiration d'un délai de trente ans sera acquise au fonds des invalides, a été également insérée dans la nouvelle loi.

L'art. 52 ne donne lieu à aucune observation.

Art. 53. Il n'existe aucune disposition qui puisse obliger la banque de la Confédération à accepter en paiement les billets des banques d'émission ou à en opérer le recouvrement pendant le délai fixé pour le retrait, mais il n'y a pas non plus de motif pour refuser cette acceptation ou ce recouvrement, sous réserve toutefois de réciprocité et des dispositions de la loi sur les billets de banque qui règlent les rapports des banques entre elles, savoir de l'article 20 qui oblige les banques à rembourser ponctuellement leurs propres billets et de l'article 21, d'après lequel chaque banque est tenue de servir gratuitement d'intermédiaire pour opérer le remboursement des billets des autres banques d'émission.

Art. 54. Clause relative au referendum.

Nous vous recommandons l'adoption du projet de loi qui précède, et nous saisissons cette occasion pour vous présenter, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 23 octobre 1894.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

E. FREY.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Projet.

Loi fédérale

portant

création de la banque de la Confédération suisse.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

en exécution de l'article 39 de la constitution fédérale
du 29 mai 1874 ;

vu le message du conseil fédéral du 23 octobre 1894,

décète :

I. Dispositions générales.

Article premier. Sous la dénomination :

« *Schweizerische Bundesbank* »,

« *Banque de la Confédération suisse* »,

« *Banca della Confederazione svizzera* »,

la Confédération institue une banque d'état placée sous une administration spéciale et à laquelle elle confère le droit exclusif d'émettre des billets de banque.

La banque de la Confédération, investie du monopole des billets de banque, a pour tâche principale de servir, en

Suisse, de régulateur du marché de l'argent et de faciliter les opérations de paiement. Elle se charge en outre, sans frais, du service de trésorerie de la Confédération, en tant que ce service lui est confié.

Art. 2. La banque de la Confédération a son siège principal dans la ville de Berne. Elle est autorisée à établir, partout en Suisse, des succursales ou des agences.

La banque est autorisée à acquérir des banques existantes, dont les opérations sont compatibles avec les siennes, et à les exploiter comme succursales, en liquidant les affaires qui ne rempliraient pas cette condition.

Chaque canton a le droit de demander qu'une succursale ou agence de la banque soit créée sur son territoire.

Art. 3. Le fonds-capital de la banque de la Confédération est de 25 millions de francs. Il sera fourni par la Confédération; il devra être complètement versé le jour où la banque commencera ses opérations. Il pourra être porté jusqu'à 50 millions de francs par décision de l'assemblée fédérale.

La Confédération se procurera le capital par l'émission de rescriptions ou titres de rente, qui ne pourront être dénoncés de la part du créancier.

Art. 4. La Confédération répond de tous les engagements de la banque, en tant que les moyens propres de cette dernière seraient insuffisants.

Art. 5. La banque et ses succursales seront exemptes de tout impôt dans les cantons.

II. Des opérations de la banque.

Art. 6. Les opérations de la banque sont limitées à l'émission de billets, aux virements et à l'escompte; en

conséquence, elle est autorisée à faire les opérations suivantes à l'exclusion de toutes autres.

1° Escompte de lettres de change sur la Suisse, à l'échéance de trois mois au plus et portant au moins deux signatures notoirement solvables.

2° Achat et vente de lettres de change sur l'étranger, à l'échéance de trois mois au plus et portant au moins deux signatures notoirement solvables.

3° Avances à intérêts sur dépôt de titres et valeurs (avances sur nantissement) à l'exclusion d'actions, pour un terme maximum de trois mois.

4° Achat, pour son propre compte, d'obligations de la Confédération, de cantons ou d'états étrangers, stipulées au porteur et facilement réalisables ; toutefois, ces achats ne seront faits qu'en vue d'un emploi temporaire des fonds de la banque.

5° Dépôts en comptes courants avec ou sans intérêt.

6° Achat et vente, pour son propre compte et pour le compte de tiers, de matières d'or et d'argent et avances sur ces matières.

7° Emission de certificats d'or et d'argent, selon un règlement à établir.

8° Virements, émission de mandats et recouvrements.

9° Garde et gestion de titres.

Art. 7. La banque est tenue :

1° d'accepter sans frais, dans toutes ses succursales, des paiements au compte de la Confédération et de ses services et d'effectuer les paiements pour compte desdits, également sans frais, mais seulement jusqu'à concurrence de l'avoir de la Confédération ;

2° sur la demande de la Confédération, de recevoir en dépôt et de gérer, sans frais, les valeurs lui appartenant ou placées sous son administration.

III. De l'émission, du remboursement et de la couverture des billets de banque.

Art. 8. La banque de la Confédération est autorisée à émettre des billets de banque dans la mesure de ses besoins.

Les billets sont fabriqués, retirés ou détruits sous la surveillance du département fédéral des finances.

Art. 9. Les billets de banque sont émis en coupures de 50, 100, 500 et 1000 francs.

Art. 10. Le tiers au moins des billets en circulation devra toujours être couvert, soit par des espèces légales, soit par des lingots d'or dont la valeur est calculée au cours du jour, soit par des monnaies d'or étrangères.

Art. 11. La contre-valeur totale des billets en circulation et des engagements à courte échéance de la banque devra, en tout temps, être représentée par l'encaisse métallique mentionnée à l'article 10 et par des effets escomptés sur la Suisse et sur l'étranger.

Sont considérés comme engagements à courte échéance les engagements échus ou exigibles dans les dix jours.

Art. 12. La banque de la Confédération est tenue de rembourser ses billets, au pair et en espèces légales :

- a. au siège principal à Berne, à présentation et sans limitation du montant ;
- b. aux succursales, dans la mesure où l'encaisse et leurs propres besoins le permettent, et, en tout cas, après le délai nécessaire pour faire venir les espèces de la caisse principale.

Art. 13. La banque est tenue d'accepter en tout temps, au siège principal et dans ses succursales, ses propres billets au pair, soit en paiement, soit pour former des dépôts.

Les caisses publiques fédérales sont aussi tenues d'accepter, en paiement et au pair, les billets de la banque.

Ces cas exceptés, l'acceptation obligatoire des billets de la banque de la Confédération ne pourra être décrétée qu'en cas de nécessité en temps de guerre.

Art. 14. La banque de la Confédération est tenue de rembourser intégralement tout billet détérioré, dès que le porteur en présente un fragment plus grand que la moitié, ou, s'il en présente un fragment de moindre dimension, dès qu'il peut fournir la preuve que le reste du billet a été détruit. Il n'est accordé aucun dédommagement pour les billets perdus ou complètement détruits.

Art. 15. Il est interdit à la banque, à ses succursales et à ses caisses de remettre en circulation les billets usés ou détériorés.

Art. 16. Toutes les contestations de droit privé pouvant résulter de l'émission des billets de banque sont justiciables du tribunal fédéral.

IV. Reddition des comptes, bénéfice net, fonds de réserve, publicité.

Art. 17. Les comptes de la banque de la Confédération sont soumis à l'approbation de l'assemblée fédérale.

Ils seront arrêtés à la fin de l'année civile.

Les bilans annuels seront établis conformément aux principes posés par l'article 656 du code fédéral des obligations.

Art. 18. Sur le bénéfice net accusé par le compte des profits et pertes, il sera prélevé, en premier lieu, 15 % qui seront portés au fonds de réserve.

Sur le surplus, un dividende jusqu'à 4 % du fonds-capital sera payé à la Confédération.

Le reste du bénéfice net reviendra pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons.

La répartition aux cantons sera effectuée par la Confédération au prorata de la population de résidence ordinaire constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Art. 19. Le fonds de réserve sera placé en valeurs suisses et étrangères.

Il ne lui sera pas bonifié d'intérêts.

Art. 20. Le fonds de réserve est la propriété de la banque. On n'y pourra toucher que pour couvrir des pertes éventuelles du capital.

Art. 21. La banque de la Confédération publiera régulièrement son taux d'escompte et celui pour les avances.

Elle publiera, à la fin de chaque semaine, l'état de son actif et de son passif et, à la fin de chaque année, ses comptes annuels.

V. De l'administration.

Art. 22. L'administration de la banque se compose :

a. du conseil de banque et
des comités locaux,

chargés de la surveillance et du contrôle ;

b. du comité de direction et
des directions locales,

chargés de la direction.

Art. 23. La surveillance et le contrôle seront exercés par le *conseil de banque*, formé de 21 membres, nommés pour la durée de quatre ans par l'assemblée fédérale réunie, et dans lequel les places de banque principales et les différentes contrées de la Suisse devront être représentées d'une manière équitable.

Les membres sortants seront remplacés pour le restant de la période.

Art. 24. Le conseil de banque choisit dans son sein, pour la durée d'une période, un président, un vice-président et un *comité délégué* de cinq membres, qui, en sa qualité de délégation du conseil, est chargé de la surveillance et du contrôle réguliers de la banque.

Le président et le vice-président sont, d'office, membres du *comité délégué*.

Art. 25. Le conseil de banque se réunit une fois par mois ; mais il peut aussi être convoqué extraordinairement par son président ou sur la demande de sept membres,

Les séances ont lieu, dans la règle, au siège principal de la banque.

La présence de 11 membres au moins est nécessaire pour la validité des délibérations.

En cas d'empêchement de membres du conseil de banque, le président est autorisé à appeler, à titre de suppléants, des membres des comités locaux.

Art. 26. La surveillance des succursales est exercée par les *comités locaux*. Ceux-ci se composent de 5 à 10 membres élus, pour une période de quatre ans, par le conseil de banque, de préférence parmi les commerçants et les industriels notables de la place et des environs.

Les membres du conseil de banque résidant dans une localité où est établie une succursale peuvent faire partie du comité local.

Le conseil de banque désigne, parmi les membres du comité local le président, de ce dernier et son remplaçant.

Les comités locaux se réunissent aussi souvent que les affaires l'exigent; leurs décisions sont valables lorsque la majorité absolue des membres est présente.

Art. 27. Le *comité de direction* est l'autorité administrative et exécutive de la banque; il prend toutes les dispositions et toutes les mesures que comportent l'accomplissement des tâches et du but de la banque, conformément aux instructions et aux règlements à établir.

Le comité de direction représente la banque vis-à-vis des tiers; il est l'autorité placée immédiatement au-dessus de tous les fonctionnaires et employés de l'administration centrale et des directions locales.

Le comité de direction se compose de trois à cinq membres, qui doivent être domiciliés au siège principal de la banque.

Les membres du comité de direction sont nommés par le conseil fédéral pour une période de six ans, sur une proposition non obligatoire du conseil de banque.

Le conseil fédéral désigne, parmi les membres du comité de direction, un président et un vice-président.

Art. 28. Les *directions locales* seront composées de deux personnes au moins, nommées par le conseil fédéral pour une période de quatre ans, sur la proposition non obligatoire du conseil de banque; elles sont chargées, sous leur responsabilité, de la direction et de la gestion des succursales, conformément aux instructions du comité de direction et aux règlements à établir.

Les fonctionnaires et les employés des succursales sont sous les ordres immédiats de leur direction locale.

Art. 29. Sont incompatibles :

- a. les fonctions de membre de l'assemblée fédérale avec celles de membre du conseil de banque, du comité de direction et des directions locales;
- b. les fonctions de membre du conseil de banque avec celles de membre du comité de direction et des directions locales.

Art. 30. Les fonctionnaires et les employés de l'administration centrale placés au siège principal de la banque, sous les ordres du comité de direction, sont nommés par ce dernier; les autres fonctionnaires et employés sont nommés par le conseil de banque, sur les propositions des directions locales et après avoir entendu le comité de direction.

Art. 31. Les membres du conseil de banque, du comité de direction, des comités locaux et des directions locales doivent être citoyens suisses établis en Suisse.

Art. 32. Les personnes formant l'administration de la banque, de même que tous les fonctionnaires et employés, ont le devoir de garder le secret le plus absolu sur les affaires de la banque avec ses clients et sur la situation de ces derniers.

Art. 33. Les personnes formant l'administration de la banque, de même que ses fonctionnaires et employés, ont la qualité d'autorités fédérales et de fonctionnaires fédéraux; les dispositions de la loi fédérale du 9 décembre 1850, sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, leur sont par conséquent applicables.

Le comité de direction et le conseil de banque exercent, à l'égard des agents et des employés nommés par eux, le même pouvoir disciplinaire que celui du conseil fédéral sur les fonctionnaires et les employés qu'il élit.

Art. 34. Les membres du conseil de banque et des comités locaux reçoivent des jetons de présence et une indemnité de voyage, dont le montant est fixé par l'assemblée fédérale. L'assemblée fédérale peut aussi allouer un traitement fixe aux membres du comité délégué du conseil ou à certains d'entre eux.

Art. 35. Un règlement à élaborer par le conseil de banque et qui devra être soumis à l'approbation de l'assemblée fédérale fixera les compétences des autorités de la banque et leurs rapports réciproques, le minimum et le maximum des traitements, et édictera des dispositions sur la gestion en général.

Art. 36. Les traitements sont fixés dans les limites établies, savoir: ceux des comités de direction et des directions locales, par le conseil fédéral; ceux des autres fonctionnaires et employés, par le conseil de banque.

Il n'est pas accordé de tantièmes.

VI. De la surveillance par l'assemblée fédérale.

Art. 37. L'assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la banque de la Confédération.

A cet effet, les deux conseils nomment chacun une commission de cinq membres, dont la durée des fonctions est de trois ans et coïncide avec la période législative.

Les deux commissions se réunissent en commun pour examiner et discuter les comptes annuels, les rapports de gestion et les règlements que l'assemblée fédérale sera appelée à élaborer ou à approuver. Au reste, les décisions sont prises dans les commissions, et les conseils délibèrent conformément aux dispositions de la loi sur les rapports entre le conseil national et le conseil des états.

Les commissions ou leurs délégations ont le droit absolu de prendre, en tout temps, connaissance de toutes les branches de la gestion de la banque, en observant toutefois les prescriptions de l'article 32.

VII. Dispositions pénales.

Art. 38. Celui qui, pour les mettre en circulation comme authentiques, aura fabriqué des faux billets de banque sera puni de la réclusion.

Art. 39. Celui qui, pour leur assigner une valeur supérieure à celle qu'ils représentent, aura altéré des billets de banque sera puni de la réclusion jusqu'à cinq ans ou de l'emprisonnement de six mois au moins.

Art. 40. Celui qui aura intentionnellement mis en circulation comme authentiques des billets de banque faux ou altérés sera puni de la réclusion jusqu'à trois ans.

S'il a remis en circulation comme authentiques des billets de banque qu'il avait reçus comme tels, mais qu'il avait ultérieurement reconnus être faux ou altérés, il sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou de l'amende jusqu'à mille francs.

Art. 41. Celui qui aura confectionné ou se sera procuré des gravures, planches, clichés ou autres formes en vue de la fabrication ou de l'altération de billets de banque sera puni de la réclusion jusqu'à cinq ans ou de l'emprisonnement de six mois au moins.

Art. 42. Celui qui aura fabriqué et répandu, à titre d'annonce, de réclame ou de simple plaisanterie, des imprimés ou vignettes imitant les billets de banque sera puni de l'emprisonnement jusqu'à trois mois ou de l'amende jusqu'à cinq cents francs.

Art. 43. Les billets de banque faux ou altérés seront détruits, ainsi que les gravures, planches, clichés ou autres formes pouvant servir à leur fabrication ou à leur altération.

Art. 44. Celui qui, sans autorisation de la Confédération, aura émis des billets de banque ou d'autres promesses de paiement payables à vue au porteur, ne produisant pas d'intérêt et destinées à la circulation sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende du quintuple de la valeur représentée par les billets émis sans autorisation et pas inférieure à cinq mille francs.

Art. 45. La répression des délits ci-dessus visés rentre dans la juridiction pénale fédérale, et les dispositions générales du code pénal fédéral sont applicables.

VIII. Dispositions transitoires.

Art. 46. Après l'acceptation de la présente loi, le conseil fédéral procédera à la nomination de trois membres au plus du comité de direction, et l'assemblée fédérale, à celle du conseil de banque.

Ces nominations seront faites à titre provisoire pour la durée de la période d'organisation jusqu'à l'ouverture des opérations de la banque de la Confédération.

Art. 47. Pendant cette même période, le conseil fédéral est chargé d'ordonner toutes les mesures propres à préparer l'organisation de la banque, comme aussi de prendre et de faire exécuter toutes les dispositions nécessaires pour atteindre ce but.

A cet effet, il s'adressera en premier lieu aux membres provisoires du comité de direction, en s'adjoignant, en tant que cela sera nécessaire, le conseil de banque à titre consultatif.

Le crédit nécessaire est accordé au conseil fédéral pour l'exécution de toutes les mesures préparatoires, mais il est entendu que tous les frais occasionnés de ce chef seront restitués par la banque.

Art. 48. La banque de la Confédération est considérée comme constituée et elle peut commencer ses opérations aussitôt que son capital aura été complètement versé et que l'administration centrale et quatre succursales sur des places de banque suisses, auront été organisées.

Le conseil fédéral et le conseil de la banque procéderont, à ce moment-là, aux nominations qui rentrent dans leur compétence en vertu de la présente loi.

Art. 49. A partir du jour de l'acceptation de la présente loi, le conseil fédéral pourra refuser toute nouvelle émission et toute augmentation d'émission qui serait demandée par des banques d'émission existantes.

Art. 50. Le retrait des anciens billets de banque devra s'effectuer dans un délai de $2\frac{1}{2}$ années au plus, à partir du jour où la banque de la Confédération aura commencé ses opérations, en ce sens que chaque banque sera tenue d'envoyer à la fin de chaque trimestre, en billets destinés à être détruits, le $\frac{1}{10}$ au moins du montant nominal de son émission. En cas d'insuffisance de billets, la somme sera complétée par des espèces.

Les billets destinés à être détruits seront envoyés à l'autorité fédérale de contrôle, et les espèces, à la banque de la Confédération.

Art. 51. A l'expiration du délai fixé pour le retrait, chaque banque d'émission remettra à la banque de la Confédération la contre-valeur des billets non rentrés, avec une liste détaillée de ces derniers. La banque de la Confédération est chargée de rembourser ces billets dans un délai de

trente ans à partir du terme ci-dessus et de détruire les billets rentrés, sous la surveillance du département fédéral des finances. Après ce délai, la valeur des billets qui n'auront pas été présentés au remboursement sera acquise au fonds suisse des invalides.

Quant aux banques qui remettraient avant l'expiration du délai final, la contre-valeur de tous les billets non rentrés, la banque de la Confédération prend vis-à-vis d'elles, dès le jour de la remise, l'engagement formel de rembourser ces billets.

Art. 52. Sous réserve des dérogations consacrées par les présentes dispositions transitoires, la loi fédérale du 8 mars 1881 sur l'émission et le remboursement des billets de banque ainsi que ses ordonnances et règlements d'exécution restent applicables tant à l'autorité fédérale de contrôle qu'aux banques d'émission jusqu'au moment où ces dernières se seront libérées de tous leurs engagements envers les porteurs de billets.

Art. 53. Pendant le délai fixé pour le retrait, la banque de la Confédération et toutes ses succursales accepteront en paiement les billets des banques d'émission et en opéreront gratuitement le recouvrement dans un terme de trois jours, à charge de réciprocité et aussi longtemps que les banques d'émission rembourseront régulièrement leurs propres billets.

Art. 54. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la loi relative à l'exécution de l'article 39 de la constitution fédérale (monopole des billets de banque). (Du 23 octobre 1894.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1894
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.12.1894
Date	
Data	
Seite	113-172
Page	
Pagina	
Ref. No	10 071 773

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.