

## **Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

à l'appui

d'un projet de loi créant une banque centrale d'émission, en exécution de l'article 39 de la constitution fédérale.

(Du 13 juin 1904.)

Monsieur le président et messieurs,

### **I.**

## **Considérations générales.**

A la suite de la motion de MM. Scherrer-Füllemann et cosignataires, adoptée par le Conseil national dans la séance du 20 mai 1903, et à laquelle le Conseil des Etats a donné son adhésion dans la séance du 11 juin 1903, nous avons repris l'étude du problème, posé dans l'article 39 de la constitution, d'une banque centrale d'émission.

Nous rappelons que la motion de MM. Scherrer-Füllemann et cosignataires, amendée par le Conseil fédéral, a été adoptée par le Conseil national unanime dans la forme suivante: « Le Conseil fédéral est invité à soumettre le plus tôt possible aux Conseils législatifs un nouveau projet de loi pour l'exécution de l'article 39 de la constitution fédérale ».

Nous nous sommes placés pour résoudre le problème sur le terrain de la seconde alternative de l'article constitutionnel, qui autorise la Confédération à concéder l'exercice du mono-

pole des billets de banque à une banque centrale par actions administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.

Mais en nous plaçant sur ce terrain, nous n'entendons point faire prévaloir une théorie exclusive, celle de la banque privée opposée à la banque d'Etat.

Nous écartons la solution d'une banque d'Etat pure, parce que cette solution a été repoussée par le peuple et parce qu'elle n'est pas nécessaire pour arriver à créer un instrument financier qui puisse remplir avec succès toutes les fonctions d'une banque d'émission et rendre au pays tous les services qu'il doit en attendre.

Nous pensons que ce serait commettre une faute que de s'obstiner dans une conception théorique et, pour la seule satisfaction de vouloir la faire triompher, de reculer pour de longues années et de compromettre peut-être la création d'une banque centrale d'émission, dont la nécessité n'est plus à démontrer et dont l'absence est gravement préjudiciable à nos intérêts économiques et au développement du crédit public.

Ce serait une faute d'autant plus grave qu'entre une banque d'Etat dont l'Etat fournirait seul le capital, dont il assurerait seul la direction et la responsabilité et dont le crédit se confondrait avec le sien, et une banque privée à laquelle on concéderait le droit exclusif de créer et de faire circuler la monnaie fiduciaire sous la surveillance de l'Etat, mais à laquelle on abandonnerait le pouvoir de composer à son gré toute l'administration, il y a place pour bien des combinaisons intermédiaires.

On peut concevoir une organisation qui, sans être celle d'une banque d'Etat, en réalise cependant certains caractères. Cela dépend à la fois de la mesure dans laquelle la loi fait intervenir l'Etat dans le régime intérieur de la banque, dans la désignation de ses organes, et de la mesure dans laquelle elle limite les droits des actionnaires et leur participation aux avantages financiers de l'institution; cela dépend de la place qui est faite à l'élément actionnaire privé au regard de celle qui est faite aux pouvoirs publics.

Si l'on a soin, comme le fait notre projet, de limiter la participation de l'élément actionnaire privé dans la constitution du capital, de limiter de même à  $4\frac{1}{2}\%$  au maximum le dividende qui pourra lui être distribué et de réserver à

l'Etat la haute main et l'influence prépondérante dans la constitution des organes de la banque en même temps que l'intégralité du bénéfice net, on a une organisation qui présente bien certains caractères d'une banque d'Etat, et dont les résultats ne diffèrent guère de ceux d'une banque d'Etat.

Il a toujours été reconnu qu'il serait souverainement imprudent de mettre dans les mains d'une oligarchie financière un instrument de crédit tel que celui d'une banque d'émission, de lui en abandonner les ressources et de permettre ainsi que l'intérêt public puisse être asservi et sacrifié à des intérêts privés. Le texte de l'article 39 exclut d'ailleurs cette possibilité, puisqu'il réserve dans l'alternative d'une banque par actions non pas seulement le contrôle, mais le concours de l'Etat, ainsi que les deux tiers du bénéfice net au profit des cantons.

Il s'agit donc seulement d'associer dans une mesure restreinte le capital privé à l'administration commerciale de la banque, sans que ce capital privé puisse en aucun cas faire la loi à l'intérêt public et imposer ses vues ou ses exigences particulières.

C'est dans cet ordre d'idées que nous nous sommes placés pour résoudre le problème et élaborer le projet actuel; il se rapproche, avec des différences qui sont toutefois bien marquées, du dernier projet soumis aux délibérations des chambres et du projet élaboré par l'Union suisse du commerce et de l'industrie.

L'organisation que nous proposons de créer aurait ainsi le double caractère d'une banque privée et d'une banque d'Etat. Elle aurait le caractère d'une banque privée, parce que le capital privé y est admis dans une proportion déterminée, parce qu'elle a une existence autonome et séparée de l'Etat avec une assemblée d'actionnaires et avec des organes dont la composition, les compétences et les responsabilités sont bien définies par la loi. Elle aurait le caractère d'une banque d'Etat, parce que ce sont des fonds d'Etat, qui, par la souscription réservée aux cantons et aux banques cantonales d'émission, constitueront l'élément prédominant dans le capital de la banque, parce que le bénéfice net est réservé exclusivement à l'Etat, Confédération et cantons, et parce que la Confédération disposera du droit de nommer la majorité des membres du conseil de banque ainsi que les directeurs. De cette manière, les précautions sont prises pour que le souci de l'intérêt général ne soit jamais perdu de vue et prédomine toujours sur les vues particulières et sur les considérations d'intérêt privé.

Nous estimons, en conséquence, que dans la mesure restreinte où nous l'associons au fonctionnement de la banque, le capital privé ne peut que jouer un rôle utile et bienfaisant.

Il contribuera d'abord, ce qui est important, à la bonne marche commerciale de l'institution, qui sera administrée avec le sens commercial, le savoir-faire et l'élasticité que l'initiative privée apporte dans la tractation des affaires.

Il procurera à la banque la coopération d'hommes compétents, rompus aux affaires de banque et riches d'expériences pratiques.

Il sera une garantie de plus pour un contrôle sérieux des affaires.

Il contribuera aussi à donner à l'institution, dans le monde de nos commerçants et de nos industriels, la confiance et la force nécessaires à son bon fonctionnement et à sa prospérité.

La banque acquerra en même temps, avec cet élément des actionnaires privés recrutés dans toutes les parties du pays, une assise plus large et plus populaire et poussera des racines plus profondes dans notre peuple.

Nous ne devons pas oublier que dans notre petit pays plus qu'ailleurs l'épargne a démocratisé la fortune et l'a disséminée dans un grand nombre de mains. Pourquoi donc irions-nous, sacrifiant à un préjugé aveugle et antiéconomique contre le capital et par une peur, qui est ici chimérique, de la domination de la haute finance, exclure de la formation du capital tous ces nombreux détenteurs de la petite épargne qui représentent la force et la richesse du pays ? Pourquoi n'accorderions-nous pas à nos agriculteurs, à nos vignerons, à nos artisans, à nos petits commerçants, la satisfaction qu'ils ont le droit de réclamer de pouvoir s'associer à l'entreprise et de pouvoir placer une partie de leur pécule sur un titre aussi solide que celui d'une banque nationale d'émission ? Ne serait-ce pas agir contrairement aux intérêts même de la banque et de son crédit ?

C'est en nous plaçant dans cet ordre d'idées que nous proposons, pour attirer à la souscription les détenteurs du petit capital et leur en faciliter l'accès, de fixer le montant des actions à 500 francs, et non plus à 1000 francs comme dans les projets antérieurs.

Dans de telles conditions, avec l'accession ainsi limitée du capital privé et avec la garantie que l'intérêt public sera tou-

jours sauvegardé par les choix attribués à l'Etat dans la constitution des organes de la banque, nous écartons toute appréhension de la part de ceux qui redoutent avant tout dans la gestion de la banque une influence trop grande ou prédominante du capital privé au détriment possible des droits de l'Etat et du public. Nous écartons de même le grief de ceux qui ne veulent pas d'une organisation inféodée à l'Etat, dans laquelle sa responsabilité serait étroitement et indéfiniment engagée, et dans laquelle pourrait s'établir une confusion fâcheuse entre le crédit de la banque et celui de la Confédération. Nous rappelons que ce grief est l'un de ceux qui ont le plus contribué au rejet du premier projet.

On pourra sans doute soutenir que la Confédération, même avec une banque organisée sur les bases que nous proposons, pourrait difficilement échapper à certains risques et se dégager de toute responsabilité si la banque venait à subir de graves mécomptes ou si une crise venait à se produire.

Nous ne nions pas cette possibilité. Nous savons que des imprudences peuvent toujours être commises, que des crises peuvent se produire et provoquer dans le monde des affaires un trouble sérieux et un émoi justifié. Mais nous croyons cependant qu'avec l'organisation du projet, elles pourront plus difficilement se répercuter sur le crédit de la Confédération ou qu'elles ne pourront y exercer qu'une répercussion éloignée et affaiblie. On peut admettre au surplus que si elle se renferme dans le cercle bien délimité de ses opérations, qui excluent toutes les spéculations, toutes les affaires aléatoires, et si elle est dirigée avec un peu de prudence et d'habileté, — et l'association du capital privé pourra y contribuer, — la banque conjurera facilement les crises et demeurera à l'abri de tout mécompte.

Nous donnons aussi satisfaction à ceux qui ont toujours insisté pour que la banque soit tenue à l'écart des influences politiques et pour que celles-ci ne puissent y pénétrer. La sphère dans laquelle la banque doit se mouvoir étant bien séparée du domaine politique, on aura partout la conviction que les questions financières y seront toujours traitées et résolues pour elles-mêmes, au seul point de vue des intérêts de notre crédit, et sans que des préoccupations politiques y soient mêlées.

Que signifient après cela les objections que l'on pourrait encore tenter de formuler contre une pareille organisation? Elles n'ont plus qu'un intérêt purement théorique.

Que signifie entre autres l'objection consistant à dire qu'il n'est pas admissible de confier un service public comme celui de l'émission de la monnaie fiduciaire, qui doit toujours être administré en vue de l'intérêt public, à une société dans laquelle il y a des intérêts privés ?

Cette objection est déjà réfutée. Elle n'aurait de valeur que si notre organisation plaçait la banque dans la dépendance d'intérêts privés et que si les décisions à prendre pouvaient dépendre d'un conseil de banque dont la majorité serait dans les mains des actionnaires; mais nous avons déjà démontré que tel n'était pas le cas, que l'intérêt public, représenté par plus de la moitié des membres du conseil de banque choisis par le Conseil fédéral, était sûr de toujours prévaloir sur les vues particulières et que le capital privé n'était là que pour faire entendre sa voix pour l'appréciation et la solution des questions d'ordre financier si délicates et si complexes qui se présentent dans la pratique d'une banque d'émission.

Que signifie encore l'objection consistant à dire qu'il serait plus juste de faire profiter l'ensemble du pays des avantages financiers qui peuvent être retirés du service public de l'émission, en réalisant un emprunt d'Etat à 3 1/2 ou 3 %, plutôt que de faire participer des intérêts privés à la constitution du capital et à la répartition d'un dividende de 4 % et même de 4 1/2 % ?

Nous avons déjà énoncé les raisons qui nous ont déterminé à associer le capital privé à la gestion de la banque. Ces raisons nous paraissent décisives; elles ont une importance que rien ne saurait contrebalancer et détruire. Il suffit, d'ailleurs, pour retrancher toute valeur à cet argument, de rappeler que le capital privé, dont l'intervention est limitée, n'est pas admis au partage du bénéfice net, exclusivement réservé aux cantons et à la Confédération, et qu'il n'a droit qu'à une rémunération de 4 %, pouvant aller jusqu'à 4 1/2 % au maximum, ce qui n'a rien d'excessif.

On pourra enfin objecter qu'il est anormal que la Confédération renonce à participer à la formation du fonds capital (autrement que dans le cas d'insuffisance des souscriptions des particuliers), et qu'elle se réserve néanmoins une part dans les bénéfices.

Mais pourquoi n'en serait-il pas ainsi ? La Confédération concède à la banque, en échange de certains droits et avantages, le privilège d'émettre seule, pendant une durée de 20 ans,

des billets circulant comme monnaie. Pourquoi serait-elle encore obligée d'intervenir dans la constitution du capital quand elle peut faire autrement, quand elle peut recourir aux cantons, aux banques d'émission et aux particuliers, et quand elle peut espérer que leur intervention suffira pour assurer la souscription du capital? N'est-il pas indiqué que les cantons, auxquels sont avant tout réservés les avantages financiers de la banque, en deviennent avec les banques cantonales d'émission les principaux actionnaires?

Et quant à la participation de la Confédération aux bénéfices, n'est-elle pas absolument légitime? N'est-il pas justifié, en effet, qu'en échange de l'abandon d'un monopole, elle pose des conditions et qu'indépendamment du droit d'exercer une action prépondérante dans la nomination du conseil de banque, elle pose la condition qu'une redevance annuelle lui soit versée et qu'un tiers des bénéfices lui soit attribué?

Puisque par l'effet du monopole qui lui est concédé, la banque pourra faire de l'escompte avec un capital qui ne lui coûtera rien, soit avec la partie des billets qui représente la circulation productive, les effets de change, les avances sur titres et valeurs, n'est-il pas légitime que la Confédération, soit le pays dans son ensemble, recueille la plus large part des bénéfices que la banque pourra réaliser, après avoir fait les sacrifices nécessaires pour soutenir, ce qui est avant tout son rôle, le crédit public et servir l'intérêt public?

Nous avons à exposer ici sommairement comment et à l'aide de quel mécanisme nous proposons de résoudre la principale difficulté d'ordre pratique que soulève, dans les circonstances actuelles, un nouveau projet de banque unique d'émission.

Cette difficulté réside dans la situation financière et budgétaire des cantons.

Cette situation est devenue aujourd'hui embarrassée; pour quelques-uns elle est même obérée. Elle ne saurait dès lors supporter qu'on prive les budgets cantonaux, même temporairement et pour une courte durée, d'aucun des éléments de recettes dont ils disposent. Parmi ces éléments de recettes figurent le produit de l'impôt sur l'émission des billets de banque et le bénéfice que les banques cantonales retirent de l'émission. C'est une ressource que l'on peut évaluer à fr. 1,760,000. Or, si cette ressource vient à être supprimée ou à être réduite, les cantons seront mis aux prises avec de nouvelles dif-

ficultés financières et dans l'impossibilité peut-être de trouver une ressource équivalente.

Malgré le désir qu'ils ont certainement tous de concourir à la réalisation d'une entreprise dont la nécessité pour le crédit public est de plus en plus reconnue comme impérieuse et qui contribuera à alimenter leurs budgets, ils ne pourraient cependant, et nous ne saurions leur en faire un grief, se résigner aux risques ou aux sacrifices que l'entreprise pourrait entraîner pour eux dans les premières années. Il faut donc prévoir que les cantons se montreraient réfractaires à un projet qui ne tiendrait pas compte de cette situation et qui ne leur apporterait pas une compensation immédiate à la perte qu'ils pourront éprouver. Il est donc nécessaire, si l'on veut que le nouveau projet n'aille pas se heurter à l'opposition des cantons, de leur assurer l'équivalent des ressources qui vont leur échapper par suite du fonctionnement de la nouvelle loi.

Or, nous ne voyons pas la possibilité d'arriver à ce résultat sans faire intervenir ici la Confédération et sans lui imposer la charge de faire aux cantons le service d'une indemnité suffisante pour les couvrir, dès le début de l'application de la loi, des pertes qu'elle leur occasionnera.

En intervenant de cette façon, la Confédération obéit à ce devoir supérieur qui lui commande, chaque fois qu'elle en a la possibilité, de ménager et de protéger les intérêts financiers des cantons qui sont à la base de la prospérité générale. Elle peut d'autant plus se prêter ici aux besoins de la situation et assumer cette charge qu'il ne peut en résulter pour elle aucun dommage ni aucun risque, car si elle est appelée dans la période de début de la banque, où les bénéfices ne seront pas suffisants pour indemniser intégralement les cantons, à faire des avances, elle a la certitude de pouvoir les recouvrer sur les bénéfices des exercices futurs, avec les intérêts calculés au taux du 3  $\frac{1}{2}$  %.

Mais ici une première question se posait : Comment cette intervention financière de la Confédération devait-elle être réglée par la loi et à l'aide de quel procédé ?

Fallait-il décider, comme l'autorise d'ailleurs l'article 39 de la constitution, que les cantons seraient admis à recueillir la totalité du bénéfice net de la banque et que dans le cas seulement où ce bénéfice net se trouverait être insuffisant pour les indemniser de leurs pertes, la Confédération aurait à



intervenir pour combler cette insuffisance, sauf à recouvrer ses avances sur les excédents futurs?

Dans cette alternative, la Confédération n'aurait donc été appelée qu'à compléter éventuellement par ses versements le compte du bénéfice net. Pour établir ce compte, il faut d'abord prélever sur le produit de l'exercice l'intérêt destiné à rémunérer le capital-actions, 4 % à 4 1/2 %; il faut prélever ensuite la somme à verser au fonds de réserve; ce prélèvement a été fixé au 10 %, sans qu'il puisse excéder un montant annuel de 500,000 francs. C'est la somme qui reste disponible, une fois ces prélèvements opérés, qui constituerait le bénéfice net appartenant aux cantons et qui leur serait intégralement distribuée et c'est dans le cas où ce bénéfice net, ainsi déterminé, n'arriverait pas à compenser les pertes des cantons et laisserait un déficit que ceux-ci pourraient faire appel à la garantie de la Confédération.

Dans la commission d'experts consultée par le Département des Finances, une autre combinaison a été préférée comme étant plus conforme au rôle prépondérant qui doit être celui de la Confédération dans le fonctionnement de la banque et vis-à-vis des cantons. Nous l'avons adoptée.

Elle consiste à introduire dans la loi le principe d'une redevance à payer par la banque à la Confédération et que celle-ci abandonne ensuite aux cantons pour les indemniser de leurs pertes.

Nous avons déjà dit plus haut que la Confédération avait le droit de dire à la banque : Puisque je vous concède pour un certain nombre d'années le droit d'émettre seule des billets de banque, vous allez accepter mes conditions et prendre entre autres l'engagement de me verser chaque année, après attribution d'une somme au fonds de réserve et paiement d'un intérêt aux actionnaires, une redevance à calculer sur des bases déterminées. Cette redevance doit m'être versée avant qu'un dividende supplémentaire (1/2 %) puisse être distribué aux actionnaires et avant toute répartition de bénéfice. Dans cette situation, c'est la Confédération qui se charge elle-même d'indemniser directement les cantons au moyen de la redevance que la banque s'engage à lui verser et si durant quelques années les produits de la banque ne lui permettaient pas d'acquitter le montant de sa redevance, la Confédération serait là pour subvenir au découvert et pour faire les avances nécessaires au service de l'indemnité aux cantons.

Les bénéfices réalisés par la banque recevraient donc l'emploi suivant :

1. Versement de 10 % au fonds de réserve.
2. Paiement d'un dividende de 4 % au capital-actions.
3. Redevance à la Confédération, à appliquer au service des indemnités aux cantons.
4. Paiement d'un dividende supplémentaire au capital-actions de  $\frac{1}{2} \%$ .
5. Répartition du surplus à la Confédération, dans la proportion de  $\frac{1}{3}$ , et aux cantons dans la proportion de  $\frac{2}{3}$ .

Nous faisons remarquer que si le dividende de 4 % aux actionnaires se trouve de cette façon garanti, puisqu'il vient en second rang et qu'il doit être distribué avant qu'il puisse être pourvu au paiement de la redevance due à la Confédération, la distribution du dividende supplémentaire de  $\frac{1}{2} \%$  se trouve par contre subordonnée au versement intégral de cette redevance, ce qui n'eût pas été le cas si l'on eût classé autrement les divers modes d'emploi des bénéfices de la banque et si l'on eût fait abstraction de toute idée de redevance.

Le partage du bénéfice net entre la Confédération et les cantons dans la proportion d'un tiers et de deux tiers, en application de l'article 39 de la constitution, nous paraît se légitimer par deux raisons essentielles.

La première, c'est que la Confédération, dans l'intérêt des cantons, assume une charge et une responsabilité dont elle se trouvait exempte dans les projets antérieurs; elle garantit les cantons contre tous risques financiers si les bénéfices de la banque étaient insuffisants pour les indemniser de leurs pertes; elle n'excède donc pas son droit en réclamant en retour une part du bénéfice net de la banque: la seconde, c'est que par l'application de la nouvelle loi la Confédération comme les cantons subit une perte dans son budget de 220,000 francs au moins par la suppression de la taxe actuelle sur les billets de banque, tout en conservant les dépenses que lui imposera le contrôle que le Département des Finances continuera à exercer sur la banque.

Mais une seconde question, moins facile à résoudre, se posait encore.

Comment et sur quelles bases calculer et répartir la redevance payée par la banque à la Confédération, pour que cette redevance abandonnée aux cantons puisse les couvrir de leurs pertes?

On ne pouvait songer à calculer et à répartir cette redevance sur la seule base du contingent de la population, car

dans ce cas bien des cantons qui retirent actuellement des sommes importantes de l'émission des billets et de l'impôt sur les billets n'eussent pas obtenu une compensation suffisante et eussent été sacrifiés. Il en eût été de même si l'on avait pris comme seul élément pour ce calcul et cette répartition celui de l'émission autorisée dans chaque canton. Dans ce cas, le canton du Valais, qui n'a pas de banque d'émission sur son territoire, eût été privé de toute recette provenant d'une banque unique d'émission. Nous avons alors admis que la seule combinaison permettant d'arriver à un résultat pratique équitable consistait à associer ces deux éléments de l'émission et de la population dans des proportions déterminées et nous avons d'abord dressé un tableau fixant les indemnités aux cantons au moyen de ces deux coefficients. Mais la commission d'experts, tout en reconnaissant que ces deux éléments devaient en effet concourir à la détermination de la redevance à abandonner aux cantons, estima que les coefficients ne devaient pas être fixes, mais qu'ils devaient être mobiles et se modifier avec les années, en réduisant graduellement celui de l'émission et en accroissant graduellement celui de la population, de manière à faire disparaître à la quinzième année d'exercice de la banque celui de l'émission pour ne plus laisser subsister que celui de la population. Il est juste en effet de tenir compte aux cantons de l'émission autorisée dans chacun d'eux ; c'est d'après cette émission que l'on peut mesurer le degré de leur activité commerciale et industrielle, et, d'une façon approximative, la contribution qu'ils apporteront aux ressources de la banque et au développement de ses affaires. Mais il ne serait pas juste de conserver indéfiniment ce contingent de l'émission comme si la situation devait se perpétuer et comme si elle n'était pas au contraire essentiellement modifiable. Il faut donc tenir compte des modifications qui peuvent se produire dans l'avenir et éliminer pour cela après un certain nombre d'années le contingent de l'émission pour n'avoir plus d'autre base de répartition que celle de la population.

Ce point de vue si judicieux a été apporté dans la commission d'experts et il a rencontré l'adhésion de tous ses membres. Nous n'avons pas hésité à l'adopter et nous vous le recommandons. Nous renvoyons à la seconde partie les explications détaillées sur le mécanisme de l'article 27 du projet.

Nous arrêtons ici les considérations générales que nous avons à présenter sur le nouveau projet d'une banque centrale d'émission.

Nous n'avons obéi dans l'étude de ce projet qu'à des préoccupations d'ordre pratique. A ceux qui nous en feraient un reproche, nous répondrons que notre organisation politique et nos institutions démocratiques ne sont pas nées de théories et d'idées abstraites, qu'elles ne sont pas non plus l'application de formes empruntées à des organismes étrangers, mais qu'elles sont nées des besoins de notre peuple, qu'elles sont l'expression organique des conditions de notre vie interne, le produit de notre développement historique, et que leur force et leur stabilité résultent de leur juste adaptation à l'état matériel et moral de notre peuple.

Nous nous sommes inspirés de ce point de vue et nous avons cherché à trouver une solution essentiellement pratique, qui s'adapte à nos besoins, qui tienne compte autant que possible, par une juste pondération, des divers éléments qui peuvent et qui doivent concourir à l'entreprise et qui tienne compte surtout de la situation financière des cantons et de leurs légitimes exigences.

## II.

### Exposé des motifs à l'appui des dispositions du projet de loi.

#### I. Dispositions générales. (Art. 1 à 13.)

*Ad art. 1.* Pas de modifications par rapport au dernier projet du 24 mars 1899.

*Ad art. 2.* Cet article précise les tâches principales confiées à la banque; sur la proposition de la commission d'experts, nous avons ajouté que la nouvelle institution serait chargée de pourvoir à la mise en valeur du capital disponible, disposition qui se trouve également dans la loi sur la Banque de l'Empire allemand. Bien que cette obligation résulte tout naturellement de la sphère d'activité de la banque, il peut ne pas être superflu de la mentionner spécialement.

Nous proposons de résoudre en dehors de la loi et par la voie d'un arrêté spécial la question du *siège de la banque*. La solution à donner à l'article 39 de la constitution ne dépend pas en effet de la désignation du siège de l'établissement. Cette désignation ne doit pas nécessairement faire partie inté-

grante de la loi. Elle n'est pas au nombre de ces questions fondamentales qui rentrent dans l'essence du problème et qui doivent être résolues et incorporées dans la loi. Une loi sur une banque unique d'émission peut être une œuvre législative complète sans que le siège de la banque et celui des directions locales y soient déterminés. De même qu'on peut concevoir une loi fédérale organisant l'assurance contre les accidents, contre l'invalidité et la vieillesse sans que le siège de l'établissement soit par avance fixé dans la loi, de même on peut adopter une loi sur la banque qui soit une œuvre législative complète, en laissant en dehors la question du siège de l'établissement.

Ce point de vue a été soutenu dans la presse; il a trouvé des partisans au sein du Conseil des Etats et nous n'hésitons pas à nous y associer.

Nous inclinons ensuite à croire que lorsque l'accord se sera établi dans les conseils sur un projet de loi tenant compte des difficultés pratiques du problème et des exigences légitimes des cantons, ce projet permettant de doter enfin notre pays d'un puissant instrument de crédit, de plus en plus réclamé par les besoins de notre commerce et de notre industrie, ce ne seront plus des compétitions sur cette question du siège de la banque qui pourront faire obstacle à un tel progrès. Nous avons d'ailleurs le ferme espoir que le patriotisme des confédérés saura bien, comme cela a eu lieu dans d'autres conjonctures, dénouer cette difficulté pour le plus grand bien du pays.

#### *Ad article 4. Fonds-capital.*

Comme l'on doit renoncer à l'idée d'une participation financière de la Confédération à la formation du capital, il nous paraît être de l'intérêt général, — comme de celui de la banque centrale, — que celle-ci soit constituée sur des bases aussi larges que possible. Cela peut se faire en fixant dès le début le fonds-capital au chiffre de 50 millions de francs, et le montant nominal des actions à 500 francs, au lieu de 1000 francs.

Il convient de prévoir un fonds-capital suffisamment élevé, parce que la Banque nationale suisse sera de fait la banque des autres banques, et qu'elle aura pour concurrents des établissements disposant d'un capital de 40 à 50 millions.

Il est d'autant plus nécessaire que le chiffre de dotation soit élevé que, suivant notre projet, la responsabilité de l'Etat concernant les engagements de la banque est complètement exclue.

Mais comme il faut aussi ne pas exposer la direction de la banque à la tentation de s'engager, en vue de l'emploi ou du rendement du capital, dans des affaires qu'elle ne traiterait pas si le fonds-capital était moindre, et d'autre part ne pas diminuer les bénéfices en ayant pendant un certain nombre d'années un capital disponible trop élevé, il conviendrait, pour commencer, de n'appeler au versement que la moitié du montant total prévu pour être mis en souscription, c'est-à-dire 25 millions seulement, et de fixer les versements ultérieurs suivant les besoins, en d'autres termes de laisser aux organes compétents de la banque le soin de les décider. (Comparer art. 7 ; 39, n° 4, et art. 40.)

#### *Ad article 5. Formation du fonds-capital.*

Les débats qui ont eu lieu au Conseil national sur la discussion de la motion Scherrer-Füllemann, les raisons développées par le représentant du Conseil fédéral et la teneur de la motion adoptée semblent, à notre avis, ne plus permettre que deux solutions, différentes en principe :

- 1° constituer le fonds-capital en faisant appel uniquement au capital privé ;
- 2° n'accorder au capital privé qu'une participation restreinte, et réserver une participation aux cantons, éventuellement aux banques d'émission, et cela soit en les admettant toutes indistinctement, ou seulement les établissements privés et les banques mixtes.

Il n'était pas facile, dans la situation actuelle, de décider à laquelle de ces deux alternatives il convenait de donner la la préférence. Toutefois, les grandes lignes d'un nouveau projet avaient été assez nettement indiquées. Exclure la Confédération de toute participation à la création du capital, limiter l'intérêt du fonds-capital et assurer à la Confédération la prépondérance dans les organes de l'administration et dans la direction de la banque, ce sont là des principes essentiels, auxquels il fallait s'en tenir pour l'élaboration d'un nouveau projet. Les revendications et désirs de partis politiques et de groupes économiques ne pouvaient, dans un cadre pareil, jouer un grand rôle. Le choix entre les deux manières de se procurer le capital n'est plus devenu qu'une simple question d'opportunité.

Si l'on n'accorde pas aux cantons des droits spéciaux, tels que, par exemple, une plus forte représentation dans les organes de l'administration, — ce que nous avons évité de faire dans le présent projet de loi, — il peut en soi être assez indifférent à la Confédération que les actions, qui seront toutes nominatives, d'un montant égal et n'accuseront entre elles aucune différence, soient souscrites par des cantons, des banques d'émission et des particuliers, ou exclusivement par des particuliers. D'une façon comme de l'autre, nous avons dans ce cas le système d'une banque par actions, qui, selon nous, ne se rapproche du type d'une banque mixte que par le fait que la Confédération exerce certains droits importants pour la nomination de la direction et de l'administration de la banque.

Pour la Confédération, les deux alternatives seraient donc acceptables. Mais il faut encore examiner la question à d'autres points de vue.

Nous avons en effet à tenir compte des deux considérations suivantes :

- 1° Laquelle des deux alternatives tient-elle le mieux compte des intérêts de l'établissement à créer ?
- 2° Les cantons et les banques d'émission peuvent-ils envisager qu'il y ait pour eux des avantages suffisants à participer à la formation du capital, et quels sont ces avantages ?

*Ad 1.* Ce qui militerait en faveur du système abandonnant exclusivement aux particuliers la formation du capital, c'est que toute l'opération serait plus simple, plus uniforme, et que ce système, en évitant la participation des cantons, exclurait complètement l'objection du risque de guerre, dont on a usé si largement pendant la première campagne contre la banque d'Etat pure.

En faveur de la seconde alternative, on peut faire valoir qu'elle fournirait une base beaucoup plus large pour la création de la banque, ce qui paraît désirable. Car on peut admettre comme certain que les cantons, de même que les banques d'émission, à titre de cointéressés, témoigneront au nouvel établissement plus de bienveillance et de sympathie que dans l'autre cas.

*Ad 2.* L'équivalent offert aux actionnaires d'une entreprise commerciale quelconque, pour leur participation à la formation du capital, consiste généralement :

- a. dans l'influence prépondérante sur la marche des affaires, influence qui leur est accordée sous la forme d'une représentation dans les organes de l'administration ;
- b. dans leur participation à tout le bénéfice net ;
- c. en cas de liquidation de l'entreprise, dans leur part proportionnelle au fonds de réserve, ainsi qu'au bénéfice éventuel de liquidation.

Par contre, ils sont toujours exposés à subir des pertes éventuelles sur leur capital.

Or, si l'on considère que l'établissement, d'après ce qui vient d'être dit, ne sera pas une banque par actions pure, attendu que les actionnaires verront leurs droits aussi bien que leurs chances de gain subir une diminution notable, — premièrement par les prérogatives accordées à la Confédération et par la limitation de l'intérêt du capital et, secondement, par le fait que l'article 72 diminue d'un tiers leur droit au bénéfice de liquidation ainsi qu'au fonds de réserve, — tandis que, d'un autre côté, ils restent exposés à des pertes sur leur capital, on est obligé de reconnaître sans détour que les avantages offerts à ces actionnaires ne sont pas excessifs.

Il faut en outre dire que les cantons et les banques d'émission subiront, précisément par la centralisation de l'émission des billets, une perte sur leurs ressources disponibles, les banques d'émission à cause du remboursement de leurs billets rappelés et les cantons parce qu'ils devront, une partie d'entre eux du moins, procurer à leurs institutions cantonales de crédit une compensation pour cette partie de leurs fonds de roulement désormais perdue pour elles. On pourrait par conséquent se demander avec quelque raison s'il ne serait pas plus rationnel de renoncer à réserver aux cantons et aux banques d'émission la souscription d'une quote-part au fonds-capital.

Il faut éviter, en tout cas, un échec dans la formation du capital. Si l'on veut s'adjoindre les cantons et les banques d'émission en leur donnant un droit de préférence dans la souscription du capital, il est indispensable, pour assurer le succès, qu'ils aient un intérêt suffisant dans l'entreprise ; or, cela n'est possible dans les limites prévues que par l'offre d'un loyer convenable du capital, d'un bénéfice d'entreprise acceptable, tenant compte du risque de pertes éventuelles sur le capital, bien que les pertes soient très improbables ou du moins ne puissent être que peu considérables.



On ne saurait douter que les banques d'émission ne préférassent une concession dans le sens d'une plus forte représentation dans les organes de l'administration ; mais la Confédération, si elle veut exercer une influence prépondérante et décisive sur la gestion du nouvel établissement central d'émission, ne doit rien céder sur ce point.

On pourrait aussi, il est vrai, si l'on voulait absolument s'en tenir à un intérêt plus réduit du capital, trouver une autre solution en faisant prendre temporairement par la Confédération les actions non souscrites, sous la réserve expresse que ces actions devraient être revendues en bourse aussitôt et aussi bien que possible, mais toutefois non au-dessous de la valeur nominale. Ce procédé n'est cependant pas des meilleurs par la raison déjà qu'une souscription incomplète du capital pourrait précisément être interprétée comme un insuccès et nuire au crédit de l'établissement avant même sa création.

Après avoir pesé le pour et le contre, nous sommes amenés à vous recommander de ne pas abandonner la souscription du capital aux particuliers seuls, mais de la réserver à la fois aux particuliers, aux cantons et aux banques d'émission (soit à toutes indistinctement), en déterminant d'avance, dans la loi même, la part afférente à chaque catégorie de souscripteurs.

Dans le projet que nous avons l'honneur de vous soumettre, nous nous sommes en conséquence ralliés sur ce point aux propositions de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, qui veut réserver aux cantons les deux cinquièmes de la souscription, aux banques d'émission un cinquième et aux particuliers les deux derniers cinquièmes.

Le tableau I indique les quotes-parts des cantons à la formation du capital-actions de la future banque centrale.

Il ressort de là que, toutes les banques d'émission étant mises sur le même pied, ce mode de formation du fonds-capital favorisera les cantons possédant leurs établissements d'émission propres, en ce sens que ces cantons auront ainsi le droit de souscrire plus que les autres. Les cantons seront admis à souscrire en premier lieu et, en second lieu, aussi leurs établissements d'émission.

En ce qui concerne les intérêts ou la prépondérance de la Confédération dans la future banque centrale, ce point n'a pas d'importance ou n'en a que fort peu. On aurait pu

## Participations des cantons

au fonds-capital de la Banque nationale conformément à l'art. 5 du projet (y compris les banques d'émission).

Cantons	Population résidente 1900	Participation au fonds-capital  2/5	Banques d'émission		Participation totale au fonds-capital		
			Emission de billets au 31 déc. 1902	Participation au fonds-capital  1/5	Total	Nombre d'actions	Rang des cantons
		Fr.	Mill. Fr.	Fr.	Fr.		
Zurich . . . . .	431,036	2,600,000	30,00	1,242,000	3,842,000	7,684	2
Berne . . . . .	589,433	3,555,000	20,00	828,000	4,383,000	8,766	1
Lucerne . . . . .	146,519	884,000	11,00	455,000	1,339,000	2,678	9
Uri . . . . .	19,700	119,000	1,50	62,000	181,000	362	22
Schwyz . . . . .	55,385	334,000	3,00	124,000	458,000	916	19
Unterwald-le-haut . . . . .	15,260	92,000	1,00	42,000	134,000	268	23
Unterwald-le-bas . . . . .	13,070	79,000	1,00	42,000	121,000	242	25
Glaris . . . . .	32,349	195,000	2,50	104,000	299,000	598	20
Zoug . . . . .	25,093	152,000	3,00	124,000	276,000	552	21
Fribourg . . . . .	127,951	772,000	7,25	300,000	1,072,000	2,144	11
Soleure . . . . .	100,762	608,000	5,00	207,000	815,000	1,630	13
Bâle-ville . . . . .	112,227	677,000	34,00	1,408,000	2,085,000	4,170	5
Bâle-campagne . . . . .	68,497	413,000	2,00	83,000	496,000	992	17
Schaffhouse . . . . .	41,514	250,000	6,00	248,000	498,000	996	16
Appenzell - Rhodes extérieures	55,281	334,000	3,00	124,000	458,000	916	18
Appenzell - Rhodes intérieures	13,499	82,000	1,00	42,000	124,000	248	24
St-Gall . . . . .	250,285	1,510,000	33,00	1,366,000	2,876,000	5,752	3
Grisons . . . . .	104,520	630,000	4,00	166,000	796,000	1,592	14
Argovie . . . . .	206,498	1,246,000	6,00	248,000	1,494,000	2,988	7
Thurgovie . . . . .	113,221	683,000	6,00	248,000	931,000	1,862	12
Tessin . . . . .	138,638	836,000	9,25	383,000	1,219,000	2,438	10
Vaud . . . . .	281,379	1,697,000	12,00	497,000	2,194,000	4,388	4
Valais . . . . .	114,438	690,000	—	—	690,000	1,380	15
Neuchâtel . . . . .	126,279	762,000	16,00	663,000	1,425,000	2,850	8
Genève . . . . .	132,609	800,000	24,00	994,000	1,794,000	3,588	6
	3,315,443	20,000,000	241,50	10,000,000	30,000,000	60,000	
			Plus le capital privé		20,000,000	40,000	
			Total		50,000,000	100,000	

tout aussi bien prévoir que le cinquième réservé aux banques d'émission ne devrait être réservé qu'aux banques privées et aux établissements mixtes, et encore à ces derniers seulement en proportion de la part des particuliers à leur propre fonds-capital. Nous avons préféré ne pas faire de distinction entre les banques cantonales, les banques privées et les banques mixtes, d'abord pour ne pas compliquer la souscription, puis aussi pour gagner au projet les cantons et les partisans de la banque d'Etat pure.

Ajoutons encore que nous avons estimé opportun d'introduire à l'article 5 une disposition concernant la revente de toutes les actions qui, par suite du rachat de banques d'émission existantes par la Banque nationale, auraient passé en la possession de celle-ci. Cette disposition ne se trouvait dans aucun des précédents projets. Bien que l'article 628 du Code fédéral des obligations règle cet objet pour les sociétés par actions en général, il nous paraît que dans le cas particulier, où il ne s'agit pas d'une société par actions pure, une semblable disposition n'est pas superflue.

Nous devons également prévoir le cas où toutes les actions ne seraient pas souscrites, ce qui est peu probable, il est vrai, du moment que le minimum du dividende garanti est de 4 %. Pour parer à toute éventualité, nous avons admis que la Confédération prendrait elle-même toutes les actions qui n'auraient pas été souscrites. Mais pour assurer strictement le principe de la séparation des crédits, nous avons inséré dans la loi une disposition portant que ces actions devraient être réalisées aussitôt que possible à la Bourse, au cours du jour, mais non pas au-dessous de leur valeur nominale.

*Ad article 6.* Pour conserver réellement à la Banque nationale le caractère d'un établissement absolument suisse, et empêcher qu'elle ne perde ce caractère dans la suite, nous avons réservé que seuls « les citoyens suisses ou les raisons sociales et les personnes morales domiciliées en Suisse, ou encore les corporations qui ont leur principal domicile en Suisse », auront le droit de souscrire des actions ou de s'en rendre acquéreurs ultérieurement.

Nous avons dit plus haut que nous avons cherché à asseoir la banque centrale sur une base aussi large que possible; les alinéas 3 et 4 de cet article, d'après lesquels, lors de la ré-

partition des actions, la préférence devra être donnée aux petits souscripteurs, tendent à la réalisation de ce but.

*Ad article 7.* Nous avons attribué à l'assemblée générale des actionnaires la compétence d'élever le fonds-capital de la banque, avec cette restriction cependant que toute décision de ce genre serait soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. En insérant cette disposition dans la loi, nous nous sommes laissé guider par la considération que de telles décisions doivent toujours être au préalable discutées et présentées par le conseil de banque et par les autorités directrices de la banque; celles-ci, en effet, sont, par suite de leurs rapports constants avec la direction générale, fort bien placées pour juger de l'opportunité ou de l'urgence d'une augmentation du fonds-capital, ainsi que pour en faire la proposition à l'assemblée générale.

*Ad art. 8 à 11.* Les dispositions de ces articles sont conformes, d'une manière générale, aux prescriptions du Code fédéral des obligations.

A l'article 8, nous avons fait dépendre le transfert des actions de l'approbation du comité de banque. Le comité de banque est l'autorité administrative qui se réunira régulièrement et le plus fréquemment, et à laquelle par conséquent cette obligation peut être le mieux imposée. Etant donné toutefois le petit nombre de membres composant ce collège, et afin de créer une instance de recours en cas de contestation entre actionnaires et le comité de banque, il a été prévu qu'au cas où l'approbation ne serait pas donnée par l'unanimité des membres du comité de banque, l'affaire devrait être portée devant le conseil de banque.

*Ad art. 12.* L'article constitutionnel exempte la banque et ses succursales de tout impôt dans les cantons.

Dans le premier projet de loi, du 23 octobre 1894, le législateur s'était borné à reproduire sans autre, à l'article 5, la disposition constitutionnelle qui consacre cette exception.

Dans le second projet, du 24 mars 1899, on estima qu'il convenait de donner une interprétation plus exacte de cette disposition, qui paraissait trop vague. L'article 12 dudit projet avait été en conséquence adopté dans la teneur suivante: « La Banque nationale et ses succursales sont exemptes de

tout impôt dans les cantons. Sont réservées les lois cantonales sur le timbre des effets de change, chèques et autres engagements. Ne sont exempts de droits de timbre que les actes émanant de la Banque nationale, ainsi que les quittances qu'elle délivre. »

Nous avons conservé cette rédaction dans le présent projet de loi, sauf la disposition concernant les chèques.

Si l'on veut que cet excellent moyen de paiement arrive à prendre dans les transactions commerciales la place qui lui revient et qu'il devienne d'un emploi de plus en plus général, il faut avant tout exempter le chèque de tout droit de timbre dans tout le territoire de la Confédération. Nous avons en conséquence modifié la teneur de l'article 12 précité en ajoutant : « ainsi que les mandats généraux tirés sur elle, et les chèques proprement dits. »

*Ad art. 13.* Nous avons estimé d'autant plus nécessaire le maintien de cet article dans sa teneur précédente que la banque centrale telle qu'elle est conçue dans le présent projet se rapproche encore plus que le dernier projet du type de la banque ordinaire par actions.

## **II. Des opérations de la Banque nationale.**

### *Articles 14 à 16.*

Les articles 14 et 15 sont la reproduction exacte des articles du dernier projet, tel qu'il est sorti des délibérations des Chambres. La commission d'experts n'a d'ailleurs formulé aucune objection essentielle contre le règlement de ces opérations.

L'article 16 correspond à l'article 27 du précédent projet. Comme le contenu de celui-ci concernait les obligations commerciales de la banque, nous avons estimé qu'il était plus rationnel de le faire figurer au chapitre « Des opérations de la Banque nationale ».

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

### **Couverture des autres engagements à courte échéance.**

#### *Articles 17 à 24.*

Tous les articles de ce chapitre sont, au point de vue de la forme et du contenu, reproduits tels quels du précédent

projet. Comme ils ont déjà été discutés par les deux conseils, nous n'avons pas à les examiner à nouveau.

#### **IV. Reddition des comptes, bénéfice net, fonds de réserve, dividende et indemnités aux cantons.**

##### *Articles 25 à 28.*

L'article 25 a été modifié, si on le compare à la disposition du précédent projet, dans ce sens que, selon la rédaction actuelle, les comptes de la Banque nationale doivent être soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil fédéral *avant* d'être présentés à l'assemblée générale des actionnaires. Cette modification s'explique par la raison qu'il est plus logique de ne soumettre les comptes annuels à l'autorité suprême de la banque qu'après qu'ils ne peuvent plus être rectifiés par les autorités fédérales.

*Ad art. 26 à 28.* Le problème le plus difficile du projet de loi, c'est assurément la répartition du bénéfice net.

La difficulté consistait non seulement en ce qu'il fallait trouver un mode de répartition donnant autant que possible satisfaction à tous les intéressés, mais encore et surtout dans le fait que nous sommes, en ce qui concerne le bénéfice net à répartir, en présence d'une inconnue.

Et même si nous savions à combien se montera la moyenne du bénéfice net pouvant être réalisé par l'établissement central d'émission une fois qu'il sera arrivé à son développement normal, il n'en faut pas moins constater que nous restons dans l'incertitude en ce qui a trait aux premières années de son activité. Or, c'est précisément ce point qui est ici de la plus grande importance.

Des évaluations quelque peu certaines sont fort difficiles à faire, et même dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire en procédant avec le plus grand soin et en tenant compte de tous les facteurs, elles n'ont jamais que la valeur d'approximations. Nous ne disposons pas ici de données à peu près certaines, comme c'était le cas, par exemple, pour le calcul de la valeur de rendement des chemins de fer. Les facteurs à considérer dans le cas particulier sont si divers, si intimement liés avec

des aléas toujours difficiles à prévoir, qu'il est impossible d'en tirer une conclusion absolument sûre.

Le résultat dépend d'abord de la rapidité avec laquelle l'établissement pourra prendre pied dans les affaires. Puis il ne faut pas oublier que la situation commerciale et l'état du marché financier auront aussi dans une très large mesure une influence déterminante. Un change défavorable, amené par les répercussions de capitaux étrangers engagés dans des placements suisses ou par le début d'une nouvelle période de prospérité commerciale et industrielle, pourrait peut-être déterminer la banque, pendant les premières années de son existence, à prendre des mesures de défense onéreuses, qui diminueraient son bénéfice net ; le moment viendra plus tard d'examiner si cette crainte est bien ou mal fondée.

Malgré le manque de précision de ces données, nous n'en devons pas moins chercher à arriver à des déductions positives.

Mais comment y arriver ? Nous fonder sur les résultats annuels des banques d'émission suisses ne serait pas prudent, pour plusieurs raisons. Leurs bases diffèrent sensiblement, pour la plupart, de celles de la future banque centrale ; toute leur organisation, leur genre d'opérations, leur manière de traiter les affaires, de même que leur sphère d'activité limitée, en corrélation avec une forte concurrence influant considérablement sur leurs bénéfices annuels, ne pourraient nous fournir des points de repère tant soit peu sûrs. Il ne nous reste donc pas d'autre moyen que de tenir compte de notre situation particulière, et de compter avec les facteurs que l'on peut, selon nous, admettre pour probables.

En premier lieu, nous avons à tenir compte du fait que la banque centrale ne succédera pas, comme la Banque de l'Empire allemand, à un établissement existant déjà et solidement établi sous plusieurs rapports. La Banque nationale devant au contraire être créée de toutes pièces, elle ne trouvera aucunes relations d'affaires pouvant lui aider à surmonter les difficultés de ses débuts ; elle sera obligée de chercher des clients et des relations et de développer celles-ci.

Il sera d'un intérêt urgent pour la Banque nationale, pour cette raison, d'acquérir si possible immédiatement un certain nombre des banques d'émission existantes, et dont le

genre d'opérations lui conviendrait, pour en faire ses succursales et trouver ainsi tout de suite, sur les places de ces banques, un noyau de bonnes relations.

Nous avons donc à compter, comme qu'il en soit, avec quelques années d'exploitation anormale, pendant lesquelles notre banque centrale n'atteindra que peu à peu son complet développement. Le délai de plusieurs années qu'il faudra accorder aux banques actuelles d'émission pour le retrait de leurs billets empêchera la nouvelle institution de faire valoir en plein et d'utiliser dès l'abord son droit d'émission, — même dans le cas où elle y serait tout à fait préparée ; — cela ne lui sera possible que graduellement, suivant la rentrée des billets. C'est un point sur lequel nous reviendrons. Mais ce développement par étapes lui laissera aussi le loisir de s'organiser et de s'outiller d'une façon complète et rationnelle, sans précipitation, de nouer les relations nécessaires, ainsi que de régler pratiquement, commercialement, le service du chèque, du virement et de la compensation, etc. ; elle pourra ainsi, après l'expiration du délai de retrait, entreprendre son exploitation normale en pleine possession de ses droits et de sa liberté d'action, bien préparée et armée sous tous les rapports. On peut admettre, par exemple, comme tout naturel que la Banque s'empressera d'utiliser autant que possible cette période intermédiaire pour étendre le réseau de ses dépendances, pour fonder des succursales et organiser des agences partout où le besoin s'en fera sentir. Cela n'est pas seulement dans son propre intérêt, mais dans celui du pays. Plus vite elle pourra se mettre partout au service du commerce et des affaires et sera en mesure de se plier et de se conformer à leurs besoins et à leurs exigences, et plus vite aussi le commerce et les affaires recourront aux services de la nouvelle institution, en raison des avantages qui leur seront offerts. D'autre part, dans le même ordre d'idées, il ne peut y avoir que profit pour la Banque nationale à ce qu'elle remplace le plus tôt possible les banques d'émission actuelles en se substituant à elles pour les affaires d'émission, puisqu'elle arrivera ainsi d'autant plus rapidement à des résultats appréciables et facilitera dans la même mesure les banques dans la liquidation de leur émission.

Si donc, de la part des organes directeurs, la période du retrait des billets des banques d'émission actuelles est utilisée avec circonspection et habileté, et que rien ne soit négligé pour mettre la banque centrale en état de fonctionner d'une



façon complète avant même l'expiration de cette période, c'est-à-dire aussitôt que les circonstances le permettront, le manque de relations dont nous venons de parler ne saurait plus exercer, à notre avis, qu'une influence peu importante sur le chiffre des bénéfices, du moins dès le début de l'exploitation normale, car alors le commerce et les centres d'affaires, dans leur ensemble, seront obligés sous divers rapports d'avoir exclusivement recours à l'établissement central d'émission.

Le monopole des billets conféré à la Banque aura tout naturellement pour conséquence que non seulement les banques d'émission actuelles, mais encore tous les autres établissements financiers du pays, à fort peu d'exceptions près, feront appel aux services de la Banque nationale dès que celle-ci aura ouvert ses guichets; certaines opérations ne pourront même se faire qu'avec son concours. A l'avenir, la banque centrale suisse sera, comme ailleurs, le réservoir proprement dit où se concentrera tout le mouvement de numéraire du pays, et qui offrira au commerce suisse un appui qu'il a dû jusqu'ici chercher le plus souvent sur lui-même ou à l'étranger. Ces facteurs à eux seuls assurent le rendement de la Banque nationale. Investie du monopole de l'émission, la banque n'aura pas à souffrir d'une concurrence paralysant son action, comme cela s'est présenté, par exemple, pour la Banque de l'Empire allemand. La position prépondérante de la Banque nationale suisse, dont la liberté de mouvement ne sera entravée par aucune considération accessoire, conjointement avec l'exemption de tout impôt cantonal ou fédéral, lui permettra notamment de pratiquer une politique d'escompte telle que, lorsqu'elle sera parvenue à son développement normal, elle pourra donner un rendement qui permettra de satisfaire tous les intéressés, sans pour cela mettre en péril les intérêts qui lui auront été confiés.

Nous avons déjà donné à entendre que notre établissement central d'émission suisse aurait peut-être à lutter tôt ou tard, par suite de circonstances déjà partiellement indiquées, avec des difficultés de change et que les mesures défensives qu'il prendrait pourraient entraîner une diminution de son rendement.

Il est probable en effet que si la Banque nationale élevait son taux d'escompte dans une forte mesure, elle ne serait pas suivie par le marché libre. Il en résulterait tout naturellement une certaine diminution du chiffre d'affaires de la banque, de sorte que l'on pourrait admettre avec quelque raison que les

bénéfices s'en trouveront diminués. Cette supposition n'est pas fondée, selon nous, parce qu'elle est basée sur un rapprochement des futures circonstances avec celles dans lesquelles se trouvent nos banques d'émission actuelles; or, ce rapprochement n'est pas juste. Sans doute, il n'est que trop probable que nous aurons à compter avant qu'il soit longtemps avec des difficultés relatives à notre change, contenant en elles le germe de dépréciations économiques et pouvant indubitablement en provoquer, si l'on ne prend pas à temps des mesures d'escompte efficaces. D'un côté, l'endettement de notre pays vis-à-vis de l'étranger, spécialement de la France, a augmenté ces dernières années, et, d'autre part, nous savons par expérience qu'il n'est pas possible, avec le système qui régit actuellement l'émission des billets, d'espérer une amélioration fondamentale de ces conditions malsaines ou la disparition de pareils dangers. Ce que l'on peut espérer avec certitude, c'est que la création de la banque amènera ici un changement très sensible. Car l'établissement national a pour tâche, de par la constitution, de veiller à la sauvegarde de notre circulation monétaire et de notre change, et grâce à la puissance qui résultera pour lui du privilège d'émettre seul des billets de banque et d'une organisation toute spéciale, il sera selon toute probabilité en mesure d'atteindre ce but d'une façon satisfaisante.

Mais, tandis qu'une forte dépréciation de notre change pourrait préparer les plus grandes difficultés à nos banques d'émission actuelles et les placer, suivant les circonstances, dans une situation tout à fait critique, la possibilité de dangers analogues est presque exclue pour la Banque nationale. Sous une direction habile et rompue aux affaires, cette banque pourra, sinon endiguer tout mouvement de dépression, tout au moins lutter avec succès contre les conséquences fatales du régime actuel, le drainage des écus entre autres. Il est vrai qu'elle sera obligée parfois de serrer énergiquement la « vis de l'escompte » et que, par suite, le marché lui fera peut-être faux-bond pendant un certain temps, comme cela s'est vu plusieurs fois à la « Reichsbank » au cours des deux dernières années. Dans des cas pareils, la Banque nationale se trouvera toutefois en bien meilleure posture que la « Reichsbank »; comme banque investie du monopole, elle n'aura pas à côté d'elle d'autres banques d'émission concurrentes, qui pourraient contrecarrer ses mesures défensives en escomptant à des taux inférieurs et paralyser ainsi ses efforts. Si la Banque nationale élève son taux d'escompte et provoque ainsi un fort écart entre celui-ci et le taux du marché, l'offre d'effets de change

se détournera momentanément d'elle et son portefeuille diminuera temporairement. Cet état de choses aura toujours pour conséquence un reflux rapide des billets à ses guichets; mais le marché libre se trouvera par là privé des capitaux liquides avec lesquels il pouvait escompter à un taux inférieur à celui de la banque centrale d'émission. Il en résultera une tension du marché monétaire et un relèvement du niveau de l'escompte en général. Alors il se produira pour la Banque nationale ce que parfois la « Reichsbank » espère vainement : le marché de l'escompte s'accommodera peu à peu à ses conditions, c'est-à-dire commencera à escompter à des taux plus élevés. Par là, la banque sera de nouveau à même d'entrer en concurrence sur le marché des effets de change, et elle pourra alors employer à compléter son portefeuille les fonds lui rentrant sous la forme de billets, avec la certitude d'en obtenir un rendement plus élevé. Le taux d'escompte plus élevé payé à la banque par sa clientèle constituera désormais la compensation du déficit occasionné par une courte interruption dans les opérations d'escompte.

Nous croyons avoir démontré par ces explications que la lutte contre un change défavorable, au moyen de mesures prises par la Banque nationale, n'occasionnera pas dans la règle, c'est-à-dire aussi longtemps qu'en n'aura pas à compter avec des dépréciations invétérées, un amoindrissement des bénéfices de cette banque; or, nous n'avons heureusement pas encore à compter en Suisse avec une dépréciation chronique du change.

Après ces explications d'ordre général, nous allons chercher à fournir des estimations positives sur le rendement probable de la Banque nationale.

Les banques d'émission actuelles disposent en 1904 d'une émission de billets autorisée de 244.75 millions au total. La moyenne de leur circulation accusée en 1903 a été de 221.8 millions et de la circulation effective (billets en mains de tiers) de 207.3 millions. Remarquons toutefois que ces chiffres varient plus ou moins chaque année. En admettant même que la Banque nationale, si elle fait un usage étendu du chèque et de son service de virement et de compensation, puisse satisfaire

aux besoins et aux exigences de la circulation monétaire et du crédit avec une émission inférieure, il ne faut pas oublier que ce ne pourra être qu'à partir du moment où ces institutions seront suffisamment organisées et entrées dans les mœurs commerciales du pays. Ces divers facteurs dépendent donc l'un de l'autre. Pour ne pas aller trop loin dans notre calcul, nous évaluerons donc le montant de la circulation effective des billets, soit de ceux en mains du commerce, à une moyenne annuelle de 200 millions de francs. Nous admettons que la moitié de cette somme, soit 50 %, devra être couverte par des espèces et nous la déduisons, de sorte qu'il ne reste que 100 millions à prendre en considération comme capital travaillant et fructifiant.

Il faut cependant y ajouter la partie versée sur le fonds-capital de la Banque, que nous évaluons à 20 millions, en comptant 5 millions pour acquisitions diverses.

En outre, nous évaluons les dépôts sans intérêts auprès de la Banque (comptes de chèques et de virements) à 35 millions, ce qui fait, au total, un capital productif de 155 millions de francs.

On trouvera peut-être surprenant que nous ne prévoyions qu'une couverture métallique de 50 % pour les billets de la Banque nationale, alors que, dans les rapports annuels de l'inspection des banques, la couverture en espèces des billets des banques d'émission actuelles, couverture déclarée toujours insuffisante, atteint en moyenne 55 à 57 %. Cette contradiction apparente est toutefois facile à expliquer. D'abord il faut remarquer que dans les tableaux statistiques, ainsi que dans les états de situation des banques d'émission, on représente l'encaisse *totale* des banques comme servant *exclusivement* de *couverture* pour les billets. Tel n'est pas le cas ; car, s'il en était ainsi, pas un centime sonnante ne resterait pour la couverture des autres engagements à courte échéance, qui atteignent toujours au moins un montant égal à la dette constituée par les billets, et cela serait d'autant plus irrationnel qu'il est prouvé qu'en cas de panique financière, ou de crises, les propriétaires de comptes de virement, les correspondants-créditeurs et les créditeurs en compte-courant, les déposants etc., se montrent dans la règle des créanciers plus dangereux que les porteurs de billets. Si donc, comme cela devrait se faire, l'encaisse existante était attribuée comme garantie, dans la proportion voulue, aussi bien aux engagements à courte

échéance qu'aux billets, il est clair que le pourcent de la couverture des billets des banques d'émission actuelles paraîtrait sensiblement réduit.

Une autre raison pour laquelle nous avons établi notre calcul sur une nouvelle couverture de 50% des billets, c'est que, aux termes de l'article 20 de notre projet de loi, non seulement la contre-valeur totale des billets en circulation, mais aussi la contre-valeur de tous les engagements à courte échéance devra être représentée en tout temps par des effets escomptés sur la Suisse, ou par des effets de change sur l'étranger, ou par des espèces légales, ou encore par des monnaies d'or ou des lingots d'or.

Il faut en outre faire observer que la somme totale des dépôts sans intérêts a été évaluée assez bas, probablement très au-dessous de ce qu'elle sera en réalité. De plus, nous n'avons pas tenu compte, intentionnellement, des dépôts avec intérêts des diverses administrations de la Confédération, bien que la banque puisse pourtant réaliser un léger bénéfice sur ces dépôts par le fait qu'elle ne leur bonifiera qu'un intérêt minime.

Il s'agit maintenant de savoir à quel chiffre il faut évaluer le produit de ces fonds. Nous avons rappelé plus haut que la Suisse est actuellement déjà assez endettée auprès de la France et nous avons aussi fait mention des conditions malsaines de notre circulation monétaire. On peut par conséquent admettre avec assez de certitude que la Banque nationale ne pourra laisser tomber que rarement et jamais pour longtemps son taux d'escompte pour les effets de change au-dessous de  $3\frac{1}{2}\%$ ; par conséquent, la moyenne annuelle de son taux sera généralement ou presque régulièrement au dessus de  $3\frac{1}{2}\%$ , si même il n'atteint souvent le  $4\%$ . Nous n'entendons nullement dire par là que la Banque nationale, qui aura toujours à se tenir très au courant de la situation du marché financier, ne devra pas se diriger strictement en tout temps d'après les circonstances et qu'elle devra maintenir le taux de l'escompte élevé alors même que la nécessité ne s'en ferait pas sentir. Loin de là. La banque ne devra jamais se laisser guider que par les intérêts économiques du pays. D'ailleurs, si elle ne se gérait qu'en vue de résultats fiscaux, elle serait la première à souffrir d'un tel système.

Mais, outre les affaires d'escompte, la banque fera encore les avances sur nantissement, pour lesquelles on compte d'ordinaire un taux d'intérêt plus élevé que le taux d'escompte officiel. C'est ainsi que, par exemple, la « Deutsche Reichsbank » tient son taux d'intérêt pour les avances sur nantissement presque toujours un pour cent au dessus du taux d'escompte, et il n'y a pas de raison d'admettre que la Banque nationale suisse ne procède pas de la même façon. Elle y sera engagée rien que par le souci de développer sainement nos conditions monétaires et notre crédit. Quand même les affaires de nantissement ne dépasseraient pas certaines limites, vu la nécessité de conserver toujours suffisamment de fonds disponibles, elles contribueront néanmoins à augmenter de façon sensible le rendement de la banque. Si donc nous calculons l'un dans l'autre les produits des fonds engagés dans les affaires d'escompte et de nantissement, nous pouvons prévoir, *pour le moins et avec certitude*, un rendement minimum de  $3\frac{1}{2}\%$  brut. En réalité, il est probable qu'après un certain nombre d'années on obtiendra un rendement plus élevé. Restons-en cependant au taux de  $3\frac{1}{2}\%$ , vu qu'il s'agit d'une moyenne et que nous désirons nous appuyer sur une base aussi solide que possible.

Or, calculé en moyenne sur 155 millions de capitaux disponibles à  $3\frac{1}{2}\%$ , le produit brut sera de . fr. 5,425,000

De cette somme il y a lieu de déduire les frais d'administration, que nous évaluons au total à . . . . . » 1,425,000  
(y compris les frais de la confection des billets).

Il reste un bénéfice net de . . . . . fr. 4,000,000

Voici l'exposé en chiffres de ce calcul des probabilités :

Circulation effective . . . . .	fr. 200,000,000
Numéraire 50% . . . . .	» 100,000,000
Reste comme capital productif . . . . .	fr. 100,000,000
Partie productive du capital- actions . . . . .	fr. 20,000,000
Dépôts sans intérêt (comptes de chèques et de virements) . . . . .	» 35,000,000
	<u>» 55,000,000</u>
Total des capitaux productifs . . . . .	<u>fr. 155,000,000</u>

Produit brut à raison de $3\frac{1}{2}\%$ .	fr.	5,425,000
Dont à déduire: Frais d'administration (y compris la cote d'amortissement annuelle sur les frais de confection des billets)	»	1,425,000
Bénéfice net	fr.	<u>4,000,000</u>

Le calcul ci-dessus ne peut guère être envisagé comme trop optimiste. Nous inclinons à penser que la somme de 4,000,000 francs peut être indiquée en toute tranquillité et sans appréhension comme la moyenne du chiffre des bénéfices nets qui seront réalisés pendant la durée du premier privilège de la Banque dès l'expiration du délai de retrait des anciens billets de banque.

Nous étant ainsi expliqués sur les bénéfices nets qui pourront être réalisés dans les années normales, nous aurions encore à examiner s'il est possible de se faire une idée de l'importance approximative des gains de la banque pendant la période de retrait des anciens billets et pendant les premières années qui suivront. Mais cela nous mènerait à de nouveaux calculs de probabilités, qui forcément seraient basés sur des données encore moins positives que les précédentes; il nous paraît en conséquence qu'il y a lieu d'y renoncer et cela d'autant plus que tout dépendra, d'une part, de la circonspection et de l'habileté de la direction et de l'administration de l'établissement, et, d'autre part, des circonstances avec lesquelles ces autorités auront à compter. Nous prévoyons, par exemple, l'acquisition à l'amiable de quelques banques existant déjà, pour les transformer en succursales de la Banque nationale; or, ce facteur jouera ici un certain rôle. Comme les quatre banques d'émission à opérations restreintes, que l'on a en vue pour cette acquisition, représentent ensemble une émission de 74 millions, il n'est certes pas indifférent, pour le rendement de la Banque nationale, de savoir si celle-ci pourra disposer de cette émission une année plus tôt ou plus tard. Il faudrait notamment savoir si toutes les anciennes banques d'émission utiliseront pleinement le délai de retrait de trois ans, ou si quelques-unes ne préféreront pas s'affranchir plus tôt de leurs obligations de banques d'émission. Si la liquidation des billets est anticipée par un certain nombre de ces banques, ce que nous croyons pouvoir admettre avec assez de vraisemblance, la situation change-

rait naturellement beaucoup en faveur de la Banque nationale. Nous nous sommes demandé aussi s'il ne serait pas de l'intérêt de l'établissement central d'inscrire dans la loi des bonifications quelconques ou des primes pour de pareilles anticipations. Nous nous abstenons toutefois de faire une proposition à cet égard pour la raison qu'il ne sera sans doute pas nécessaire d'un tel stimulant, car, dès l'acceptation de la loi, les banques comprendront qu'elles sont destinées à disparaître prochainement comme établissements d'émission. Une fois que la création de l'établissement central sera assurée, la plupart des 36 banques d'émission actuelles s'empresseront, dans leur intérêt bien compris et même sans primes spéciales, de se libérer des obligations, gênantes pour elles, de la loi sur l'émission des billets de banque, afin de retrouver leur entière liberté d'action aussi vite que possible.

En ce qui concerne les banques cantonales, cette supposition a d'autant plus de chances de se réaliser que les cantons, comme nous le verrons plus loin, seront plutôt en meilleure situation qu'auparavant, par le fait que l'indemnité qui leur sera allouée pour la perte résultant de la suppression du droit d'émission sera largement mesurée.

Ce ne sont là toutefois que des suppositions et des données fondées sur la situation d'aujourd'hui.

Mais, même sans un exposé basé sur des chiffres précis, il faut admettre que, tout naturellement, les bénéfices de la Banque nationale ne peuvent être que peu considérables pendant les premières années de son développement et que nous devons en tout cas compter avec l'éventualité que pendant les deux ou trois premières années ils ne seront pas suffisants pour permettre une répartition normale aux cantons.

### Emploi des bénéfices nets annuels.

L'alinéa 4 de l'article 39 révisé de la constitution fédérale, qui parle de la répartition des bénéfices nets, est de la teneur suivante :

« 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 fixation définitive de ces prestations est ainsi laissée au législateur, et comme les dispositions constitutionnelles sont assez élastiques, le législateur a une certaine latitude pour régler l'ordre à suivre dans l'emploi des bénéfices, en tenant compte des circonstances; c'est ce que les débats dans les conseils, lors de la discussion des deux précédents projets, ont fait ressortir.

Nous avons fait usage de cette latitude en groupant dans un nouvel ordre les prestations mentionnées dans l'article constitutionnel.

Nous avons placé en premier lieu l'alimentation du fonds de réserve pour les raisons suivantes.

### Alimentation du fonds de réserve.

En ce qui concerne la forme à donner au fonds de réserve nous avons admis comme étant d'une grande importance le fait, relevé déjà à maintes reprises, que suivant toutes probabilités il sera impossible de faire produire à la banque dès la première année des bénéfices suffisants pour pouvoir servir un intérêt au fonds-capital, payer l'indemnité aux cantons et alimenter le fonds de réserve.

Le dernier projet de loi, du 24 mars 1899, avait prévu des versements au fonds de réserve jusqu'à concurrence du 15 % des bénéfices nets, et un dividende fixe de 4 %, avec la disposition qu'en cas d'insuffisance le complément de ce 4 % de dividende serait prélevé sur le fonds de réserve. Le reste du bénéfice était attribué aux cantons.

Mais les cantons ont déclaré ne pas pouvoir se contenter de cette solution. Ils craignaient, et cela peut-être avec raison, que l'excédent du bénéfice net leur revenant ne fût pas suffisant pendant les premières années pour couvrir la perte qu'ils subiraient. Un de leurs représentants au Conseil des Etats a donc demandé expressément, dans la session de mars 1903, que l'on garantît aux cantons, soit au moyen d'une disposition de la loi sur la Banque, soit en dehors de celle-ci, *une indemnité pleine et entière* pour le déficit, — direct ou indirect, — que leur fera subir la suppression du droit d'émission de leurs banques cantonales.

On ne pouvait refuser de faire droit à cette demande, car c'était exposer ce troisième projet de loi sur la

banque centrale à un nouvel échec. Mais comment y satisfaire ?

Etant donnée l'organisation spéciale de tout l'établissement, on aurait peut-être pu songer à utiliser aussi le fonds de réserve pour des buts auxquels, dans les banques ordinaires par actions, on n'a pas l'habitude de le destiner. On aurait pu, par exemple, prévoir la création d'une forte réserve au moyen de laquelle il aurait été possible de compléter les indemnités à payer aux cantons, au cas où les bénéfices réalisés par la banque n'eussent pas suffi dans les premières années. Mais pouvait-on espérer réussir ? Non seulement on n'aurait quand même pas atteint par là le but visé, c'est-à-dire pouvoir garantir aux cantons, dès le début, une indemnité fixe, mais encore, avec ce système, le fonds de réserve prévu par la loi n'aurait existé que sur le papier ; en réalité, il n'aurait pas été créé de fonds de réserve vraiment disponible, tout au moins pendant les premières années, car les prélèvements nécessaires l'auraient toujours épuisé de suite.

Nous avons dû reconnaître qu'une solution pratique ne pouvait être obtenue ni par cette combinaison, ni par d'autres, et nous avons par conséquent renoncé à faire jouer au fonds de réserve le rôle de compensateur. Nous lui avons conféré le caractère d'un fonds de garantie devant être exclusivement affecté à couvrir les pertes éventuelles subies par la banque.

Cela n'était toutefois possible qu'à la condition que pour l'indemnité aux cantons dans les premières années d'exploitation on cherchât une autre garantie que la banque ; or, *étant données les circonstances, cette garantie ne pouvait être donnée que par la Confédération*. Il ne restait évidemment pas d'autre alternative.

On pourrait objecter qu'il ne convient pas d'emprunter de l'argent pour pouvoir distribuer de plus gros bénéfices et qu'on ne saurait faire appel à la Confédération pour soutenir financièrement un établissement de banque qui, au fond, ne lui appartient pas.

Il n'y a pas lieu d'accorder une très grande importance à cette objection. En effet, il faut remarquer d'abord qu'il ne s'agit pas simplement d'une répartition de bénéfices, mais plutôt, vu l'état actuel des choses, d'une compensation à accorder aux cantons ; les avances que l'on demanderait à la Confédération seraient minimes comparativement à la somme qu'une partici-

pation de sa part au fonds-capital aurait exigée. Grâce au rapide développement de la banque qui se produira sans aucun doute dès l'expiration du délai de retrait des billets, les allocations peut-être nécessaires pendant les premières années pourront être remboursées déjà après la quatrième année d'exploitation. A notre avis, la Confédération ne devrait pas reculer devant un sacrifice aussi peu important. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra satisfaire les cantons et désarmer l'opposition des plus dangereux adversaires d'un nouveau projet de banque centrale; c'est le seul moyen, croyons-nous, d'arriver à créer une institution réclamée instamment par tout le pays, et de résoudre enfin toute une série de postulats économiques urgents ayant trait à notre change et à notre circulation monétaire.

Si l'on se décide à faire appel à la Confédération pour ces prestations temporaires, toutes les difficultés les plus essentielles sont levées d'un seul coup et cela sans que la Confédération subisse une perte ou qu'il en résulte d'autres inconvénients pour elle, car ses avances porteront intérêt à 3  $\frac{1}{2}$  % et seront remboursables.

Après cette digression nécessaire, nous revenons à la question du fonds de réserve, qui, comme fonds de garantie, doit être surtout affecté à couvrir les pertes subies par la banque. Le chiffre maximum de ce fonds, ainsi que les versements annuels à effectuer, doivent être fixés d'après sa destination.

Pour la fixation d'un chiffre maximum, nous avons dû tenir compte du fait que la banque disposera d'emblée d'un fonds-capital important, qui pourra du reste être augmenté en tout temps. En outre, la sphère d'activité de la banque est si restreinte et si prudemment définie que la possibilité de pertes est réduite à un minimum. Enfin, il y a lieu de remarquer que non seulement la couverture des billets, mais aussi celle de tous les autres engagements à courte échéance de la banque, sera excellente, et que, — abstraction faite peut-être des premières années, — on peut admettre avec certitude que l'institution sera d'un bon rendement.

Toutes ces circonstances font paraître superflue l'accumulation de réserves extraordinairement élevées. Nous avons en conséquence adopté la disposition déjà contenue dans les deux précédents projets, suivant laquelle le fonds de réserve doit être

alimenté jusqu'à ce qu'il ait atteint le 30 % du fonds-capital versé, et nous pensons que cette proportion doit être considérée comme le maximum de ce qui peut raisonnablement être demandé.

Les raisons ci-dessus concernant le chiffre maximum du fonds de réserve nous ont aussi guidés pour les versements annuels audit fonds; ces versements pourront rester dans des limites modérées, aucune raison impérieuse n'existant pour une accumulation aussi rapide que possible d'un fonds de réserve dont le maximum est d'ailleurs fixé à un chiffre très élevé.

Il ressort de ces explications que le fonds de réserve doit surtout être considéré comme un fonds de garantie. Cela n'exclut naturellement pas la possibilité de l'employer comme fonds de roulement, si cela paraissait nécessaire pour des motifs d'opportunité, comme, par exemple, pour augmenter le rendement de la banque. De très fortes réserves, utilisées comme fonds de roulement ou comme capital productif, peuvent, suivant les circonstances, rendre superflu l'appel de versements sur les actions, ou permettre d'en reculer l'époque, et elles contribuent ainsi à augmenter les bénéfices de la banque dans une proportion correspondante.

Nous basant sur ces considérations, nous avons inséré à l'article 28 du présent projet une disposition portant que le fonds de réserve fait partie du fonds de roulement de la banque.

### **Intérêt à servir au capital-actions.**

Dans notre énumération des prestations constitutionnelles de la banque, nous faisons figurer en second lieu le paiement d'un dividende fixe de 4 % aux actionnaires.

Nous avons toutefois prévu, en quatrième lieu, soit après la délivrance de l'indemnité due aux cantons à teneur de l'article 27, que s'il reste un solde disponible après paiement de ladite indemnité, on devra l'employer avant tout à l'augmentation du dividende du capital-actions jusqu'à un maximum de 4  $\frac{1}{2}$  %.

Les raisons qui nous ont engagés à prévoir ces dispositions, ainsi qu'à les énumérer dans l'ordre indiqué, sont les suivantes :

En ce qui concerne la fixation de l'intérêt à servir au capital-actions, les limites ont été tracées de façon à ne laisser que peu de marge dans un sens ou dans l'autre. On ne pouvait aller trop bas, étant donné le taux d'intérêt pratiqué couramment en Suisse et la nécessité d'assurer le succès de la souscription des actions. Et l'on ne pouvait pas non plus aller très haut, car il ne fallait pas perdre de vue que la nouvelle institution assume des charges assez considérables et de diverse nature, qui influenceront sur son rendement. Puis, l'opinion publique n'est pas favorable à l'idée de payer un gros intérêt aux actionnaires de la banque centrale. Enfin, il ne fallait pas oublier qu'avec un dividende élevé, la part de bénéfice revenant aux cantons en vertu de la constitution, soit les  $\frac{2}{3}$  proportionnellement à leur population de résidence, serait diminuée d'autant, tout comme la part de la Confédération. Il n'était néanmoins pas possible de ne pas tenir compte du fait qu'il n'est que juste d'accorder aux actions, en plus d'un dividende convenable, une modeste prime pour les risques courus.

Nous avons songé tout d'abord à un dividende fixe de 4 %, sans superdividende, comme donnant le mieux satisfaction à tous les intérêts; mais, après réflexion, nous avons dû nous dire que ce taux était insuffisant. Dans le moment actuel, on pourrait sans doute l'envisager comme correspondant à la situation du marché financier et à l'intérêt que rapportent les bonnes valeurs de placement. Mais la situation peut changer, et si nous avions en perspective, dans un avenir plus ou moins rapproché, des obligations rapportant 4 %, un dividende de 4 % pour une action pourrait apparaître comme insuffisant. Les cours des actions souffriraient de cette comparaison, circonstance que les cantons et les banques d'émission, comme du reste le public, ne perdraient pas de vue au moment de la souscription. Un dividende limité prive déjà les porteurs d'actions d'une partie du gain qui, dans la règle, leur revient en plein dans les sociétés par actions ordinaires; si l'on ajoute à cela, comme nous l'avons fait ressortir ailleurs, que l'influence prépondérante de la Confédération sur la direction et l'administration de la banque amoindrira, sous d'autres rapports également, les droits des actionnaires, on créerait à ceux-ci, en ne leur accordant qu'un dividende de 4 %, une situation telle que l'on ne se disputerait pas les actions. Il nous a donc semblé qu'il fallait, en ce qui concerne la fixation du dividende, faire des concessions aux actionnaires, puisque d'autre part nous entendons que la Confédération ait la haute main dans la direction et l'adminis-

tration de la banque, et qu'elle ne doit pas céder sur ce point essentiel. En particulier, si l'on veut compter sérieusement sur une participation des cantons à la formation du capital, il ne faut pas offrir un dividende trop bas. Car le seul avantage, pour ainsi dire, que les cantons puissent entrevoir dans la possession d'actions de la banque centrale, dans les conditions où elle se présente, consiste dans le bénéfice que leur procurera la différence, minime sans doute, entre l'intérêt d'un emprunt et le dividende des actions. Naturellement, on ne pouvait pas non plus, pour les raisons déjà développées ci-dessus, fixer ce dividende trop haut.

Tenant compte de toutes ces considérations, et désireux de trouver un mode de répartition aussi acceptable que possible pour tous les intéressés, nous avons scindé le dividende en deux parties. La première est fixée à 4 %, et a pour but d'offrir aux actionnaires un minimum d'intérêt fixe, suffisant pour le commencement. En assignant à cette obligation de la banque la seconde place dans notre groupement, le paiement de ce premier dividende de 4 % est assuré dans tous les cas. Cette assurance d'un intérêt d'au moins 4 % peut être envisagée par les actionnaires comme un équivalent pour la restriction de leurs droits.

Pour pouvoir améliorer l'intérêt servi au fonds-capital, et pour intéresser aussi directement, dans une certaine mesure, les actionnaires aux bénéfices et par là à une bonne marche des affaires, nous leur avons attribué en outre un superdividende allant jusqu'à  $\frac{1}{2}$  %.

Bien que ce superdividende ne vienne qu'en quatrième rang, il n'en est pas moins presque certain qu'il sera possible de le payer déjà dans quelques années.

Cette disposition nous permet de nous rapprocher davantage de la forme usitée dans la société par actions en ce qui concerne l'intérêt payé au fonds-capital, et l'intérêt se trouve aussi mieux proportionné aux bénéfices. Quand une fois la marche de la banque sera prospère, que son rendement pourra être considéré comme normal, elle sera facilement en état de payer aux actionnaires un dividende correspondant aux taux ci-dessus, sans pour cela mettre en péril les intérêts d'autre nature qui lui sont confiés ou leur causer un préjudice. Si, par contre, ses bénéfices sont plutôt modestes, comme on peut évidemment s'y attendre pour les premières années de sa créa-

tion, la banque paiera pendant ce temps 4 %; et cela sera suffisant, d'autant plus que ce minimum est garanti aux actionnaires.

### Bonification aux cantons.

Ainsi que cela a déjà été dit, les cantons doivent être indemnisés complètement pour la perte que leur fera éprouver la suppression du droit d'émettre des billets de banque. Mais quelle sera cette perte? On a déjà fait là-dessus différents calculs, dont les résultats ne sont pas concordants.

Cette seule raison aurait suffi pour nous engager à ne pas nous baser sur de précédents calculs, mais il y en a encore une autre, particulièrement décisive: c'est que les conditions de nos banques d'émission se sont sensiblement modifiées sous plusieurs rapports depuis l'époque où les anciennes évaluations ont été faites, de sorte qu'il nous paraît préférable, si l'on veut être exact, d'établir de nouveaux calculs, basés sur les chiffres des dernières années. Les données ci-après (Tableau II), sur lesquelles nous avons établi nos calculs, sont tirées de la statistique de l'année 1902. Nous avons choisi les chiffres de cet exercice parce que c'est la dernière des années de retraits temporaires de billets dans laquelle on ne voit encore prendre, soit par les banques, soit par les cantons, en prévision de la création de la banque centrale, aucune mesure de spéculation telles qu'augmentations d'émission, introduction ou relèvement des taxes sur les billets de banque.

### Calcul

du bénéfice réalisé par les *banques cantonales* et les *banques mixtes* sur leur émission de billets:

Le 60 % de la circulation des billets  
s'élève à . . . . . fr. 75,114,285

Les engagements échéant dans les 8 jours  
sont de . . . . . fr. 250,978,707

Il faut en déduire les  
sommes disponibles dans les  
8 jours, soit . . . . . » 78,003,863

Total des engagements non  
couverts échéant dans la huitaine . . . . . fr. 172,974,844

A reporter fr. 75,114,285

## Situation des banques cantonales pures et banques mixtes.

(Chiffres de fin 1902.)

Banques	Emission autorisée	Circulation effective	Couverture légale 40 %	Espèces disponibles	Autres valeurs en caisse	Billets des autres banques	60 % de la circulation	Engagements remboursables dans les 8 jours*)	Créances disponibles dans les 8 jours*)
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>a. Banques cantonales pures.</i>									
St. Gallische Kantonalbank . . .	14,000,000	13,837,400	5,534,960	1,765,170	131,121	395,417	8,302,440	9,472,967	1,409,239
Basellandschaftliche Kantonalbank .	2,000,000	1,975,500	790,200	148,630	14,695	94,119	1,185,300	3,327,177	985,322
Kantonalbank von Bern . . .	20,000,000	18,928,800	7,571,520	5,280,500	165,973	1,484,305	11,357,280	51,521,835	50,834,002
Thurgauische Kantonalbank . . .	5,000,000	4,929,950	1,971,980	810,905	168,073	396,859	2,957,970	13,172,543	1,120,111
Graubündner Kantonalbank . . .	4,000,000	3,959,750	1,583,900	194,510	30,332	385,998	2,375,850	5,907,567	1,311,335
Luzerner Kantonalbank . . .	6,000,000	5,823,550	2,329,420	964,450	59,104	740,559	3,494,130	45,838,743	1,767,733
Appenzell A.-Rh. Kantonalbank . .	3,000,000	2,977,900	1,191,160	242,915	37,616	286,321	1,786,740	10,930,626	442,524
Zürcher Kantonalbank . . .	30,000,000	28,375,300	11,350,120	5,162,835	366,405	989,775	17,025,180	50,859,942	9,366,120
Ersparniskasse des Kantons Uri .	1,500,000	1,446,800	578,720	112,745	9,122	89,879	868,080	4,124,252	517,882
Kantonale Spar- und Leihkasse von Nidwalden . . .	1,000,000	977,150	390,860	91,930	5,253	35,839	586,290	823,944	276,732
Banque cantonale neuchâteloise . .	8,000,000	7,939,500	3,175,800	146,240	24,658	600,579	4,763,700	14,159,233	2,918,470
Schaffhauser Kantonalbank . . .	2,500,000	2,429,150	971,660	277,600	13,592	383,474	1,457,490	3,153,226	302,270
Glarner Kantonalbank . . .	2,500,000	2,474,400	989,760	191,860	41,985	121,653	1,484,640	7,456,225	737,972
Solothurner Kantonalbank . . .	5,000,000	4,953,550	1,981,420	488,925	63,020	462,188	2,972,130	11,048,550	1,022,345
Obwaldner Kantonalbank . . .	1,000,000	970,650	388,260	79,465	12,995	33,015	582,390	510,246	211,890
Kantonalbank Schwyz . . .	3,000,000	2,947,500	1,179,000	234,630	19,155	55,799	1,768,500	3,107,335	708,244
Banque de l'Etat de Fribourg . . .	5,000,000	4,973,300	1,989,320	171,540	38,700	150,450	2,983,980	3,117,093	848,764
Basler Kantonalbank . . .	10,000,000	9,827,000	3,930,800	723,490	42,872	650,103	5,896,200	5,560,587	1,749,707
Appenzell I.-Rh. Kantonalbank . .	1,000,000	987,750	395,100	37,125	3,629	34,150	592,650	501,223	387,386
	124,500,000	120,734,900	48,293,960	17,125,465	1,248,300	7,390,482	72,440,940	244,593,314	76,918,048
<i>b. Banques mixtes.</i>									
(Cantons participant à la moitié du capital, par conséquent seulement la moitié des positions.)									
Aargauische Bank . . .	3,000,000	2,979,850	1,191,940	335,490	1,702	45,733	1,787,910	4,965,081	756,076
Zuger Kantonalbank . . .	1,500,000	1,475,725	590,290	122,083	7,355	14,474	885,435	1,420,312	329,739
	4,500,000	4,455,575	1,782,230	457,573	9,057	60,207	2,673,345	6,385,393	1,085,815
<i>Les deux catégories ensemble</i>	129,000,000	125,190,475	50,076,190	17,583,038	1,257,357	7,450,689	75,114,285	250,978,707	78,003,863

\*) Comme remboursables et disponibles dans les 8 jours, sont compris 10 % des engagements par lettre de change et 10 % du portefeuille d'effets de change.



Report fr. 75,114,285

Si l'on admet que ces « engagements échéant dans la huitaine » se répartissent sur 8 jours, il reste *par jour* . . . . . » 21,621,855

de sorte que l'échéance journalière s'élèverait à une somme de . . . . . fr. 96,736,140

Or, nous avons en regard :

l'encaisse disponible . . . . . fr. 17,583,038

les autres valeurs en caisse . . . . . » 1,257,357

les billets d'autres banques . . . . . » 7,450,689

Couverture totale en plus des 40 % légaux en espèces . . . . . fr. 26,291,084

Répartissons maintenant cette somme de 26,291,084 francs sur la partie non couverte par des espèces (60 %) de la valeur des billets en circulation (75,114,285 francs) et sur les engagements échéant par jour (21,621,855 francs), ou ensemble 96,736,140 francs, d'après le rapport de ces deux rubriques du passif :

$$(96,736,140 : 26,291,084 = 75,114,285 : X)$$

nous obtenons, pour une émission autorisée des billets de banque au montant de 129,000,000 de francs et une circulation effective de 125,190,475 francs, une couverture spéciale de fr. 20,414,665.85 en plus de la couverture légale de 40 % en espèces. Si nous ajoutons cette somme à ces 40 % en espèces, nous aurons une couverture totale au montant de fr. 70,490,855.85.

Si nous déduisons cette dernière somme du montant de la circulation effective des billets, soit 120,734,900 francs, nous obtiendrons, pour les banques cantonales et les banques mixtes ensemble (ne tenant compte que de la moitié des sommes pour les banques mixtes), une circulation non couverte de fr. 54,690,619.15.

C'est sur ce chiffre, qui doit seul être pris en considération pour le rendement, que nous avons à calculer le produit brut. A combien faut-il l'évaluer ?

Pour arriver à un calcul exact, nous devons nous placer aux points de vue suivants.

Pour que cette somme puisse toujours être employée au remboursement des billets, il faut qu'elle soit placée de façon à

être facilement réalisable en tout temps. Un placement sur bon papier d'escompte est à peu près le seul que l'on puisse considérer comme remplissant convenablement cette condition.

Le montant brut que pourra produire ce placement dépendra du taux de l'escompte du papier. Le taux officiel des banques suisses d'émission était en moyenne, pour l'année 1902, de 3.77 %; le taux privé, de 2.93 %. Il faut toutefois ne pas perdre de vue qu'aujourd'hui, en Suisse, les conditions de l'escompte sont telles qu'en général le papier de seconde qualité est seul escompté au taux officiel, tandis que le papier de première qualité nécessaire pour la couverture des billets est escompté le plus souvent au taux privé et parfois à  $\frac{1}{8}$  ou  $\frac{1}{4}$  au-dessous de ce taux, qu'enfin même les nantissements trouvent preneur, à certaines époques, à  $\frac{1}{2}$  ou 1 % *au-dessous* du taux officiel, au lieu de  $\frac{1}{2}$  à 1 % *au-dessus*, comme c'est la règle dans d'autres pays. Dans ces conditions, il n'est pas possible de prendre le taux officiel de l'escompte comme base de l'estimation du produit brut du portefeuille de change. Il faudra plutôt se baser ici, pour calculer le rendement, sur le taux privé, qui ne s'élève, il est vrai, qu'à 2.93 % en moyenne pour l'année 1902, ainsi que nous l'avons vu plus haut, ou bien à 3 % en arrondissant en dessus. Cependant les six années précédentes, qui tombent sur une période très favorable et rentrent par conséquent au nombre des années non seulement moyennes, mais même extrêmement bonnes, accusent un taux privé moyen quelque peu plus élevé. Nous voulons tenir compte de cette circonstance et prendre pour nos calculs un taux de 3  $\frac{1}{4}$  %, qui peut être considéré comme un taux moyen.

Avec un *taux moyen d'escompte* de 3  $\frac{1}{4}$  %, nous aurons, pour la circulation non couverte de fr. 54,699,619.15, un produit brut de . . . . . fr. 1,777,737.62

Il faut déduire de ce produit brut les frais qui grèvent exclusivement l'émission des billets de banque, savoir :

1° Frais de fabrication et renouvellement des formulaires de billets par année (moyenne des années 1883 à 1902) . . . . . fr. 41,854.05

---

A reporter fr. 41,854.05 fr. 1,777,737.62

Report fr. 41,854. 05 fr. 1,777,737. 62

2° Taxe de contrôle fédéral 1 <sup>0</sup> / <sub>00</sub> de l'émission moyenne effective (chiffre de l'année 1902) . . . . .	» 122,830. 55	
3° Impôt sur les billets et taxes pour les dépôts (chiffre de l'année 1902) . . . . .	» 657,368. 80	
4° Dépenses de la chambre de compensation, ports des envois de billets des ban- ques entre elles et entre les banques et l'Inspectorat, primes d'assurance, etc., ports et agio des espèces tirées de l'étranger, frais d'administration pour les travaux nécessités par l'é- mission des billets . . . . .	» 451,500. —	
		» 1,273,553. 40
Il reste une somme de . . . . .		<u>fr. 504,184. 22</u>

*qui représente le bénéfice net annuel des cantons sur les billets de leurs propres banques et des banques mixtes.*

*Ce bénéfice net, calculé pour une émission de 1,000,000 francs, sera de fr. 3,908. 40 par an ou, pour une émission de 100 francs, de 39,1 centimes.*

Si nous admettons le nombre rond de 40 centimes pour une émission de 100 francs, nous obtiendrons, pour les 129 millions de l'émission des banques cantonales, la somme de fr. 516,000

Ici, nous n'avons fait entrer en ligne de compte, pour le moment, que la somme touchée par les cantons comme *gain* sur l'émission de billets de leurs propres banques et des banques mixtes. Mais si nous voulions calculer la *perte totale* qui résultera pour les cantons de la suppression du droit d'émission de toutes les banques domiciliées sur leur territoire, il faudrait ajouter

A reporter fr. 516,000

Report fr. 516,000

à ce chiffre le montant total perçu par les cantons comme impôts sur les billets de banque et comme taxes de dépôt (ces dernières perçues sur les valeurs déposées par les banques dont la couverture est représentée par des titres). Ce qui paraît le plus simple, c'est de porter ici le montant total payé pour 1902, soit . . . » 1,240,547

Nous aurions ainsi la somme de . . . fr. 1,756,547

*qui représenterait la perte totale subie par tous les cantons* à la suite du changement de régime dans l'émission des billets de banque, et ce résultat définitif aurait pu constituer la base pour la répartition d'une indemnité correspondante, répartition qui n'aurait pas dans ce cas présenté de difficultés particulières. Mais nous nous heurtons ici à une difficulté de principe et il y avait encore un point qui n'était pas éclairci. La question suivante se posait. Comment et d'après quel mode l'indemnité devait-elle être payée aux cantons? Chaque canton devait-il être indemnisé exactement d'après le chiffre qui lui reviendrait, ou bien devait-on fixer, au mieux, une somme unique suffisamment élevée pour répondre à toutes les conditions d'équité voulues et qui serait répartie uniformément entre *tous* les cantons au prorata du chiffre de leur population; ou enfin était-il préférable de chercher un système mixte, qui tint compte en même temps de la perte réelle du canton et du chiffre de sa population?

Il est clair que la base de notre calcul devait se modifier suivant la réponse qui serait donnée à ces questions.

Le premier procédé a l'apparence d'être le plus juste et en même temps le plus simple. En effet, non seulement il est possible de déterminer exactement, sur la base des résultats de nos calculs, le montant revenant à chaque canton sur le bénéfice de l'émission et l'impôt des billets, mais encore ce système nous donnerait l'indemnité la plus faible. Toutefois, la réflexion fait bien vite découvrir divers inconvénients et conséquences assez graves dans cette solution.

En première ligne, il faut remarquer que l'on ne traiterait pas d'une manière équitable les cantons qui ne possèdent sur leur territoire ni banque cantonale, ni aucun établissement d'émission, si l'on indemnisait seulement les cantons ayant leur

propre banque pour la perte d'un privilège qu'ils ont abondamment, parfois même trop exploité jusqu'ici.

En outre, il ne se présenterait pas uniquement des inégalités en ce qui concerne le bénéfice réalisé sur les billets de banque. On pourrait aussi commettre des injustices en indemnisant les cantons de leurs pertes sur l'impôt des billets au prorata des sommes effectivement perçues. Il existe, en effet, aujourd'hui encore une grande diversité dans la manière d'imposer les billets de banque. Les cantons suivants n'ont prélevé en 1902 aucun impôt sur l'émission des billets des banques situées sur leur territoire : Uri, Schwyz, Unterwald-le-haut, Unterwald-le-bas et Appenzell (les deux Rhodes). Dans les autres cantons, l'impôt varie entre 3 ‰ et 6 ‰. Ainsi, il y en a 13 qui prélèvent 6 ‰, savoir Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-ville, St-Gall, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud et Neuchâtel ; 3 qui perçoivent 5 ‰, savoir Bâle-campagne, Schaffhouse et Argovie ; 1, 4 ‰ (Fribourg) ; 1, 3 ‰ (Genève) ; enfin, un canton (Valais) ne possède aucune banque d'émission sur son territoire.

Il est clair que tous les cantons qui possèdent une banque leur appartenant et qui ont prélevé jusqu'ici un impôt de 6 ‰ sur les billets de banque se seraient facilement ralliés au projet. En procédant ainsi, on aurait précisément favorisé ceux qui ont jusqu'à présent usé, dans la mesure la plus forte possible, du droit qui leur est resté de frapper d'un impôt les billets de banque et qui ont ainsi forcé les banques suisses d'émission, en les imposant trop lourdement, à tirer le plus grand profit possible de leur privilège, au détriment de notre situation fiduciaire et de notre crédit. Par contre, les cantons qui ont fait un usage modéré de leur droit d'imposition seraient certainement moins satisfaits, et ceux qui n'en ont pas fait usage ne le seraient pas du tout. Mais les cantons qui seraient évidemment le plus lésés, ce seraient ceux qui ne possèdent pas de banque d'Etat ou qui, comme le Valais, n'ont aucune banque d'émission sur leur territoire.

On peut dire que tous les cantons sans exception, pour ainsi dire, se trouvent dans une situation économique difficile ; ils éprouvent tous, à peu près dans la même mesure, le besoin d'un appui financier de la Confédération.

D'autre part, tous les cantons, sans exception également, contribueront à l'avenir, bien que dans une mesure inégale, à

constituer et à alimenter les bénéfices de la Banque nationale.

De plus, l'article 5 de la loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque du 8 mars 1881, loi qui est actuellement encore en vigueur, prescrit *que 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 un arrêté fédéral (art. 9).

Il ressort de cette disposition que la loi ne nous oblige nullement à favoriser certains cantons comparativement aux autres.

Il y avait lieu, d'ailleurs, pour le règlement de cette question, de tenir compte du point très essentiel suivant:

D'après l'article constitutionnel lui-même, 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*. Dans les débats sur les deux projets antérieurs (Banque de la Confédération et premier projet de loi sur la Banque nationale), il s'est formé, au sein des conseils législatifs, une majorité pour abandonner aux cantons la totalité du bénéfice net de la banque. L'opinion publique s'est, par suite, aussi familiarisée avec l'idée que la Confédération consentirait à ce sacrifice. De tout cela, il ressort *qu'il ne s'agit pas uniquement ici de dédommager les cantons pour la perte qu'ils auraient à subir du fait d'une banque centrale d'émission, mais bien de leur abandonner la plus forte part, sinon la totalité, du bénéfice net de ladite banque*. Or, si l'on se place sur ce terrain, il ne nous semble ni conséquent ni équitable de régler uniquement l'abandon du bénéfice net sur la base des pertes subies par les cantons.

Les considérations ci-dessus nous ont amené à renoncer à l'idée d'indemniser les cantons exclusivement d'après la perte qu'ils subiront; cette solution aurait été, à notre avis, irrationnelle et injuste, tandis que, d'un autre côté, des raisons majeures militaient en faveur d'un autre mode de répartition, plus équitable et tenant compte de tous les cantons.

Si l'on n'avait voulu que remédier à la situation économique difficile des cantons, il aurait fallu adopter un autre

mode de procéder, d'après lequel une certaine somme déterminée serait répartie entre les cantons au prorata du chiffre de leur population. Mais ce système n'aurait pas non plus satisfait tous les cantons. Tandis que ceux dont le chiffre de population est élevé mais le commerce peu développé auraient été indemnisés bien au delà de leur perte réelle, les cantons avec un chiffre de population moindre, mais un mouvement d'affaires beaucoup plus important, en particulier ceux avec de grands centres commerciaux et industriels, auraient dû se contenter d'une indemnité bien inférieure à la perte qu'ils subissaient. On aurait pu, il est vrai, remédier à cet inconvénient par la répartition d'une indemnité totale plus considérable; mais, même dans ce cas, nous nous serions heurtés à de nouvelles et grosses difficultés, pour ainsi dire insurmontables, en ce qui concerne la fixation d'un mode de répartition des bénéfices acceptable pour toutes les parties, ou bien on aurait dû imposer sans motif de trop gros sacrifices financiers à la Confédération.

Sans parler de ce dilemme, qu'il fallait résoudre, il nous a paru, pour d'autres motifs encore, qu'indemniser les cantons uniquement d'après le chiffre de leur population ne constituait pas la meilleure solution du problème, du moins pas pour les années de transition.

Avant tout, nous ferons remarquer que ce mode d'indemnité ne correspondait nullement aux exigences de la situation actuelle. Le système fiduciaire existant en Suisse a cherché comme ailleurs à satisfaire autant que possible les besoins du commerce et de l'industrie, et les banques d'émission importantes au sens technique du terme ont été fondées partout où elles pouvaient trouver une sphère d'activité suffisante et un terrain se prêtant bien à leurs opérations. La Banque nationale, elle aussi, prendra pied pour commencer surtout dans les centres commerciaux et industriels, parce qu'elle y trouvera le champ d'opérations qu'il lui faut. Ces centres seront donc un terrain relativement beaucoup plus favorable que les districts ruraux pour l'alimentation de la banque et pour les bénéfices provenant de l'émission. Nous devons avant tout tenir compte de ce fait, si nous voulions arriver à une solution qui pût satisfaire tous les intéressés et être équitable.

Mais comment y arriver ?

En tenant compte non seulement du chiffre de la population, mais aussi de l'activité économique. Comment alors obte-

nir des données certaines sur cette activité? Nous ne disposons pas sous ce rapport de bases sûres, mais à défaut de données plus exactes, nous croyons pouvoir prendre comme norme les montants des contingents de billets des cantons (y compris tout naturellement l'émission des banques privées et des banques mixtes). Nous ne voulons pas prétendre que la répartition actuelle des billets émis réponde très exactement à l'activité économique de chaque canton. Cependant on ne peut pas nier que la répartition ne réponde d'une façon approximative à cette activité économique. Il ne faut pas voir dans ce fait un simple jeu du hasard, mais bien plutôt l'effet des circonstances.

Les banques, lorsqu'elles sollicitaient l'autorisation d'augmenter leur émission ou d'émettre des billets, ne pouvaient pas se laisser diriger exclusivement par leur désir de se procurer des fonds de roulement à bon marché; elles étaient bien obligées, à cause de la nécessité d'une couverture légale, de faire dépendre des besoins réels leurs décisions à cet égard. Cette circonstance fait aussi comprendre pourquoi aujourd'hui, à peu d'exceptions près, les contingents d'émission des billets des cantons concordent approximativement avec l'importance et le développement de leur activité économique.

Nous avons donc cherché, au moyen de cette combinaison, un mode de répartition qui tînt compte de tous les intérêts dans la plus large mesure possible.

A cet effet, il était nécessaire tout d'abord de dresser un tableau des pertes que subirait chaque canton.

Il ressort de notre calcul (à pages 472 et 473) que le bénéfice que procure l'émission de billets de banque est de 40 centimes par 100 francs d'émission. Pour dresser ce tableau, nous avons admis pour les taxes sur les billets et pour les droits de garde des dépôts un taux uniforme de 5 ‰, qui paraît répondre à toutes les exigences raisonnables.

Sur la base de ces taux, et, en ce qui concerne les taxes sur les billets et les droits de garde des dépôts, sur la base de la moyenne des contingents d'émission des cantons pour les années 1898 à 1902, les pertes des différents cantons se présentent comme le montre le tableau III.

Le tableau III nous donne ainsi un aperçu des pertes des cantons calculées sur une base uniforme, c'est-à-dire l'indication de l'indemnité que chaque canton doit recevoir *au*



**Tableau**  
des pertes des cantons sur une base uniforme.

Cantons	Emission autorisée des banques cantonales et des banques mixtes *	Emission effective totale. Moyenne des années 1898—1902	Bénéfice sur les billets 40 ct. par fr. 100 d'émission autorisée	Impôt sur les billets 5 ‰ de l'émission effective	Perte totale des cantons
	(Milliers de francs)	(Milliers de francs)	Fr.	Fr.	Fr.
Zurich . . . . .	30,000	27,334	120,000	136,670	256,670
Berne . . . . .	20,000	18,999	80,000	94,995	174,995
Lucerne . . . . .	6,000	10,741	24,000	53,705	77,705
Uri . . . . .	1,500	1,474	6,000	7,370	13,370
Schwyz . . . . .	3,000	2,930	12,000	14,650	26,650
Unterwald-le-haut . . . . .	1,000	984	4,000	4,920	8,920
Unterwald-le-bas . . . . .	1,000	977	4,000	4,885	8,885
Glaris . . . . .	2,500	2,433	10,000	12,165	22,165
Zoug . . . . . (1/2 capital)	*1,500	2,445	6,000	12,225	18,225
Fribourg . . . . .	5,000	7,043	20,000	35,215	55,215
Soleure . . . . .	5,000	4,913	20,000	24,565	44,565
Bâle-ville . . . . .	10,000	<sup>1)</sup> 33,088	40,000	165,440	205,440
Bâle-campagne . . . . .	2,000	1,945	8,000	9,725	17,725
Schaffhouse . . . . .	2,500	5,478	10,000	27,390	37,390
Appenzell-Rhodes extérieures . . . . .	3,000	2,928	12,000	14,640	26,640
Appenzell-Rhodes intérieures . . . . .	1,000	<sup>2)</sup> 1,000	4,000	5,000	9,000
St-Gall . . . . .	14,000	31,087	56,000	155,435	211,435
Grisons . . . . .	4,000	3,915	16,000	19,575	35,575
Argovie . . . . . (1/2 capital)	*3,000	5,297	12,000	26,485	38,485
Thurgovie . . . . .	5,000	5,465	20,000	27,325	47,325
Tessin . . . . .	—	8,051	—	40,255	40,255
Vaud . . . . .	—	11,737	—	58,685	58,685
Valais . . . . .	—	—	—	—	—
Neuchâtel . . . . .	8,000	15,618	32,000	78,090	110,090
Genève . . . . .	—	22,776	—	113,880	113,880
<b>Total</b>	<b>129,000</b>	<b>228,658</b>	<b>516,000</b>	<b>1,143,290</b>	<b>1,659,290</b>

\* Pour Zoug et Argovie, la moitié seulement de l'émission, correspondant à la contribution de ces cantons au capital de leurs banques.

<sup>1)</sup> Pour la banque cantonale de Bâle-ville, moyenne de l'émission des années 1901/1902.

<sup>2)</sup> Pour la banque cantonale d'Appenzell-Rh. int., moyenne de l'émission en 1902.

*minimum* pour la perte totale qu'il subirait sur son émission. Il s'agissait maintenant de trouver quelle somme il y avait lieu d'attribuer effectivement à chaque canton, — en tenant compte du minimum ci-dessus, — au prorata du chiffre de sa population et de son contingent d'émission, que nous avons admis comme étant la mesure de son activité commerciale et industrielle. Ce problème nous a obligés à faire divers calculs, en prenant pour base des proportions différentes relativement aux deux facteurs entrant ici en considération. Il fallait en particulier trouver des proportions qui, d'une part, ne donnassent pas comme produit total une somme trop élevée pour l'ensemble de l'indemnité, mais qui, d'autre part, produisissent pourtant une bonification suffisante pour chacun des cantons.

D'accord avec la commission d'experts, les proportions suivantes ont été finalement adoptées pour bases du calcul de l'indemnité aux cantons :

- a. *50 centimes par 100 francs* de l'émission autorisée au 31 décembre 1902 sur le territoire de chaque canton ;
- b. *25 centimes par tête* de la population de résidence ordinaire de chaque canton, constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Le tableau IV donne le calcul des indemnités à payer aux cantons suivant les bases exposées ci-dessus.

Si nous comparons les totaux de ce tableau avec les pertes subies par les cantons (voir tableau III), il en résulte qu'un certain nombre de cantons sont indemnisés au delà de leurs pertes, et que d'autres, par contre, reçoivent ce qui leur reviendrait d'après le calcul de la perte. Quelques-uns seulement, savoir les cantons d'Uri, Unterwald-le-haut, Unterwald-le-bas, Glaris, Bâle-ville et Appenzell Rh.-int., toucheraient une indemnité légèrement inférieure à leurs pertes. Mais si nous considérons que les cantons d'Uri, Unterwald-le-haut, Unterwald-le-bas et Appenzell Rh.-int. seront indemnisés pour des taxes d'émission qu'ils n'ont jamais perçues, — au moins pas jusqu'à l'année 1903, — que deux autres cantons, Glaris et Bâle-ville, recevront une bonification pour le gain que leur procurait un contingent d'émission relativement élevé, et qu'enfin même le canton du Valais, qui ne possède aucune banque d'émission sur son territoire, aura droit néanmoins à une somme

Tableau de la quote-part des cantons.

Cantons	Emission autorisée (contingent cantonal)	50 ct. par fr. 100 d'émission	Population résidente (recensement de l'année 1900)	25 ct. par tête de la population résidente	Total des deux quote-parts
	(Milliers de francs)	Fr.		Fr.	Fr.
Zurich . . . . .	30,000	150,000	431,036	107,759	257,759
Berne . . . . .	20,000	100,000	589,433	147,358	247,358
Lucerne . . . . .	11,000	55,000	146,519	36,630	91,630
Uri . . . . .	1,500	7,500	19,700	4,925	12,425
Schwyz . . . . .	3,000	15,000	55,385	13,846	28,846
Unterwald-le-haut . . . . .	1,000	5,000	15,260	3,815	8,815
Unterwald-le-bas . . . . .	1,000	5,000	13,070	3,267	8,267
Glaris . . . . .	2,500	12,500	32,349	8,087	20,587
Zoug . . . . .	3,000	15,000	25,093	6,273	21,273
Fribourg . . . . .	7,250	36,250	127,951	31,988	68,238
Soleure . . . . .	5,000	25,000	100,762	25,191	50,191
Bâle-ville . . . . .	34,000	170,000	112,227	28,057	198,057
Bâle-campagne . . . . .	2,000	10,000	68,497	17,124	27,124
Schaffhouse . . . . .	6,000	30,000	41,514	10,379	40,379
Appenzell-Rhodes extérieures . . . . .	3,000	15,000	55,281	13,820	28,820
Appenzell-Rhodes intérieures . . . . .	1,000	5,000	13,499	3,375	8,375
St-Gall . . . . .	33,000	165,000	250,285	62,571	227,571
Grisons . . . . .	4,000	20,000	104,520	26,130	46,130
Argovie . . . . .	6,000	30,000	206,498	51,625	81,625
Thurgovie . . . . .	6,000	30,000	113,221	28,305	58,305
Tessin . . . . .	9,250	46,250	138,638	34,660	80,910
Vaud . . . . .	12,000	60,000	281,379	70,345	130,345
Valais . . . . .	—	—	114,438	28,609	28,609
Neuchâtel . . . . .	16,000	80,000	126,279	31,570	111,570
Genève . . . . .	24,000	120,000	132,609	33,152	153,152
<b>Suisse</b>	<b>241,500</b>	<b>1,207,500</b>	<b>3,315,443</b>	<b>828,861</b>	<b>2,036,361</b>

importante, on peut dire qu'avec ces bonifications les intérêts de tous les cantons sont pleinement sauvegardés. Il est d'autant plus permis de l'affirmer catégoriquement que les cantons possédant des banques à eux, et pour une moitié aussi les cantons à banques mixtes, doivent tenir compte du fait qu'à partir du moment où la liquidation des anciens billets sera terminée, leurs établissements n'auront plus aucune taxe de contrôle à payer à la Confédération.

Le Département des Finances avait à l'origine prévu que la répartition des bonifications aux cantons se ferait toujours d'après le tableau ci-dessus, au moins pour toute la durée du premier privilège de la Banque nationale. Diverses objections à ce mode de répartition ayant été présentées au sein de la commission d'experts, nous y avons toutefois renoncé pour adopter, d'accord avec la commission, une échelle mobile. D'après cette dernière, à partir du sixième exercice d'exploitation complète de la Banque nationale, c'est-à-dire dès la troisième année d'exploitation normale après la période de retrait des billets, le calcul de la redevance aux cantons sera chaque année modifié en ce sens que, d'une part, la cote basée sur l'ancienne émission se réduira annuellement de cinq centimes par 100 francs de l'émission au 31 décembre 1902, et que, d'autre part, la cote basée sur la population de résidence ordinaire s'augmentera chaque année de cinq centimes. De cette façon, la partie de la redevance déterminée par l'importance du contingent d'émission sera complètement supprimée dès le quinzième exercice, et il ne restera plus, pour ce quinzième exercice et les suivants, que la redevance de 75 centimes par tête de la population de résidence ordinaire de chaque canton.

Il est vrai qu'en éliminant ainsi graduellement le facteur « activité commerciale et industrielle », on arrive au bout de 15 ans au mode de répartition que nous avons envisagé plus haut comme ne répondant pas complètement au but, au moins pour une série d'années.

On est cependant obligé de reconnaître qu'il est de l'intérêt d'une acceptation de la loi que le facteur « activité commerciale et industrielle », qu'il nous est impossible d'évaluer exactement sur la seule base du contingent d'émission des cantons, soit graduellement laissé de côté dans la manière de calculer la redevance. C'est d'ailleurs un procédé de ce genre que l'on a employé lors de la suppression des ohmgelds.

Le déplacement successif des proportions des deux facteurs qui servent de base au calcul des indemnités fait sans doute éprouver à quelques cantons une perte quelque peu sensible sur leurs parts après un certain nombre d'années, mais cela ne concerne que des cantons ayant des contingents d'émission relativement élevés et qui recevront, de ce chef, pendant les premières années, des bonifications plus considérables. L'échelle étant répartie sur 15 années, les cantons en question auront le temps de se créer d'autres sources de revenus.

Nous nous sommes servis jusqu'ici, indifféremment, du terme d'indemnités ou de bonifications aux cantons. Il y a lieu toutefois de rappeler que, dans le projet de loi, ces allocations ne sont pas envisagées comme des indemnités directes de la banque aux cantons, mais que l'article 26 prévoit expressément, au contraire, que la banque est tenue de payer le total de ces allocations à la Confédération, à titre de redevance pour la concession du droit exclusif d'émettre des billets de banque. A teneur de l'article 27, la Confédération, il est vrai, abandonne entièrement cette redevance aux cantons, à titre d'indemnité pour la perte de leurs recettes provenant de l'émission de billets des banques cantonales, ainsi que de leurs taxes sur les billets de banque et les dépôts. Ces dispositions sont non seulement conformes à l'esprit de l'article 39 de la constitution, mais elles répondent également à une conception juste et rationnelle de la situation.

Conformément à ce que nous avons dit plus haut, la Confédération assume donc la garantie du paiement régulier et intégral de la redevance aux cantons ; en d'autres termes la caisse fédérale fournira les sommes nécessaires, sous la forme d'avances, jusqu'à ce que les bénéfices de la Banque nationale soient assez élevés pour pouvoir payer complètement la redevance avec ces bénéfices. Nous avons déjà insisté ailleurs sur le fait que la banque sera tenue de payer l'intérêt de ces avances à raison de  $3\frac{1}{2}\%$  l'an.

Quant à savoir si et dans quelle proportion la Confédération devra faire de pareilles avances, on ne peut le prévoir d'avance. Cela dépendra, comme nous le savons déjà, de certains éléments, mais en particulier de la tournure que prendront les affaires pendant la période de retrait fixée pour la rentrée des billets de banque actuels. La banque, ou la Confédération, ne doit pas aux cantons, pendant la période de retrait, la bonification tout entière ; on devra réduire la

redevance calculée selon l'article 27, alinéas *a* et *b*, chaque année et pour chaque canton, d'un montant correspondant au chiffre moyen des billets restés en circulation pendant l'année, proportionnellement au total de l'émission du canton au 31 décembre 1902. Par conséquent, plus vite ces billets seront retirés, plus le montant de la redevance due aux cantons sera élevée, et plus vite aussi la banque sera en mesure, grâce à son développement plus rapide, de réaliser des bénéfices suffisants.

### *Superdividende.*

Dans notre énumération des diverses affectations du bénéfice net figure en quatrième ligne l'augmentation du dividende payé au capital-actions, jusqu'à concurrence de 4  $\frac{1}{2}$  %.

En opposition à l'affectation précédente, pour laquelle la Confédération devra éventuellement faire des avances dans la mesure nécessaire, cette augmentation, de même que les deux premières prestations, a le caractère d'une prestation exclusive de la banque, mais elle n'est toutefois que conditionnelle. Le superdividende sera payé après l'indemnité aux cantons, et s'il reste encore un solde disponible sur le bénéfice net. Nous renvoyons aux renseignements donnés à ce sujet sous la rubrique « Intérêt à servir au fonds-capital ».

### *Répartition de l'excédent éventuel.*

Par la disposition finale de l'article 26, suivant laquelle un excédent éventuel sur le bénéfice net de la Banque nationale, après l'acquittement des quatre prestations précitées, doit revenir pour  $\frac{2}{3}$  aux cantons et pour  $\frac{1}{3}$  à la Confédération, disposition qui est en corrélation avec l'indemnité fixe garantie aux cantons par la Confédération, les cantons sont en fait favorisés au delà de ce que prévoit la disposition constitutionnelle, car ces deux redevances réunies représenteront en tout cas notablement plus des deux tiers de l'excédent du bénéfice. A ce point de vue, on peut avoir l'espoir fondé que les cantons acceptent cette solution du problème de la centralisation de l'émission des billets de banque, comme étant celle qui satisfait dans la plus large mesure leurs intérêts financiers.

En opposition à la redevance fixe due aux cantons, cet excédent éventuel sur le bénéfice sera réparti entre les cantons, au prorata de leur population.

En ce qui concerne le droit de la Confédération à  $\frac{1}{8}$  de l'excédent éventuel, nous estimons que cette proposition est non seulement en tout point conforme au texte même de l'article constitutionnel, mais qu'elle a en outre l'avantage d'assurer à la Confédération ce qui lui revient, logiquement et en toute équité, à titre d'indemnité ou de prime pour les risques qu'elle court dans sa garantie en faveur des cantons. Il ne faut pas oublier non plus qu'en centralisant l'émission des billets de banque la Confédération subira aussi une perte directe par la suppression de la taxe de contrôle des billets, qui représente un revenu annuel d'environ 225,000 à 230,000 francs. La Confédération doit obtenir pour cela une compensation correspondante, d'autant plus que, selon le présent projet, c'est elle qui devra supporter les frais de la haute surveillance de l'Etat sur la Banque nationale.

Avant de clôturer notre exposé des motifs à l'appui des articles 26 et 27, nous pensons qu'il convient de résumer par des chiffres, qui n'ont toutefois que la valeur d'approximations, l'effet des dispositions du mode de répartition tel qu'il est prévu auxdits articles.

D'après notre calcul approximatif du bénéfice net de la Banque nationale (pages 458 à 462), les années normales donneraient une somme de . . . . . fr. 4,000,000

Si nous répartissons cette somme conformément aux dispositions de l'article 26 du présent projet, nous obtenons le résultat suivant:

Au fonds de réserve, 10 %	fr.	400,000	
4 % de dividende sur 25 millions de capital versé	»	1,000,000	
Redevance à la Confédération, pour être remise aux cantons (moyenne des 5 premiers exercices)	»	2,036,361	
Superdividende de $\frac{1}{2}$ %	»	125,000	
	Ensemble	»	3,561,361
L'excédent éventuel serait ainsi de	fr.	438,639	
qui reviendraient:			

pour $\frac{2}{3}$ aux cantons . . .	fr.	292,426	
» $\frac{1}{3}$ à la Confédération	»	146,213	
	Somme égale	fr.	438,639

Nous voyons par ce résultat qu'il n'est pas nécessaire que les bénéfices de la banque soient très élevés pour permettre bientôt une répartition acceptable.

*Ad article 28. Fonds de réserve.* Nous avons déjà traité ce point sous la rubrique « Alimentation du fonds de réserve ».

## Chapitre V. Organes de la Banque nationale.

De même que pour les chapitres précédents, nos propositions se rapprochent ici le plus possible des dispositions et du texte du dernier projet de loi sur la Banque nationale. Elles n'en diffèrent que sur les points où l'on devait adopter un autre système pour donner satisfaction aux nouvelles exigences et aux nouveaux avis formulés depuis cette époque. Nous avons procédé ainsi, non seulement pour simplifier notre tâche, mais avant tout parce que nous devons reconnaître que le texte du dernier projet était déjà le résultat d'une série de délibérations et qu'en conséquence, pour la partie qui n'appelait pas de modifications, il pouvait être envisagé comme acceptable et ne serait pas combattu.

Là où des amendements ont été jugés nécessaires, nous avons tenu compte, autant que possible, des propositions formulées dans le projet de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, car nous tenions également à donner satisfaction aux vœux de ce groupe d'intéressés en acceptant de ce côté toute solution qui nous paraissait conciliable avec notre projet.

*Ad art. 29.* Au sujet des organes administratifs, notre projet est absolument conforme au premier, sauf pour le *conseil général*, que nous remplaçons par l'*assemblée générale des actionnaires*. Les autres organes demeurent les mêmes.

Après avoir prévu dans le présent projet de loi la création du fonds-capital par l'émission d'actions *d'un seul et même type*, nous ne pouvons nous soustraire aux conséquences de cette proposition, qui consistent en première ligne à mettre indistincte-



ment tous les actionnaires sur le même pied quant à leurs droits, qu'il s'agisse de cantons, d'anciennes banques d'émission ou de particuliers. A notre avis, des prérogatives ou privilèges ne pourraient être tolérés ici sous quelque forme que ce soit. A égalité d'obligations, égalité de droits. Une représentation des Etats, par exemple, qui sera peut-être réclamée pour les cantons, est à nos yeux d'autant plus inadmissible qu'elle constituerait en même temps un privilège accordé aux cantons vis-à-vis des autres actionnaires, avantage que rien ne justifierait. Nous nous sommes efforcés de tenir compte des cantons dans la plus large mesure possible, au point de vue financier, et nous croyons y être parvenus d'une façon satisfaisante; mais leur accorder, dans la direction et l'administration de la banque, une influence particulière, cela ne nous a pas paru être dans l'intérêt de la future banque.

Une banque centrale d'émission est avant tout une entreprise purement commerciale, dans laquelle l'intérêt de l'Etat et l'intérêt public en général ne sont en jeu que pour autant qu'il s'agit de sauvegarder le crédit national, de régulariser la circulation monétaire et d'assurer des modes de paiement pratiques et à la portée de chacun. Mais c'est à la Confédération et non aux cantons qu'incombe le devoir de faire en sorte que la direction de la banque arrive à résoudre avec intelligence ces problèmes multiples. La compétence dans ce domaine ne découle pas de l'importance du capital engagé dans l'entreprise, mais, à la fois, des droits souverains de l'Etat dans le domaine monétaire et du devoir qu'il a d'assurer au pays des moyens d'échange rationnels. Or, ces deux questions ne rentrent pas dans les compétences cantonales (nous prenons ici l'expression « *moyens d'échange* » au sens restreint de circulation monétaire et de modes de paiement). Cependant, en tant qu'il s'agit des fonctions purement commerciales de la banque centrale (tous ceux qui discutent la question sans parti pris et sans être influencés par l'intérêt particulier seront d'accord sur ce point), il est évident que ces fonctions s'exerceront mieux sous la direction d'hommes du métier, c'est-à-dire de représentants de la banque, du commerce et de l'industrie, qu'avec le concours de délégués de gouvernements cantonaux quelconques, qui songeraient évidemment avant tout aux intérêts financiers de leur canton et se laisseraient guider par des considérations fiscales plutôt que d'ordre économique général. En désignant l'assemblée générale des actionnaires comme organe suprême de l'administration de la banque, les actionnaires se trouvent par le fait tous placés

sur le même pied. C'est à eux qu'il appartiendra, dans la limite des attributions qui leur sont conférées par la loi, de veiller à ce que les autorités directrices de la banque ne soient choisies que parmi les personnes les mieux qualifiées pour cela.

En poursuivant divers buts économiques et particulièrement celui d'une bonne politique d'escompte, il se pourrait que la Confédération se trouvât en conflit avec l'assemblée générale et dût se soumettre, le cas échéant, aux exigences arbitraires ou aux caprices d'une majorité de coalition; les prétentions des actionnaires pourraient ainsi contrecarrer l'activité qu'elle est appelée à déployer en sa qualité de détentrice du monopole et de défenseur de l'intérêt public. Or, c'est pour parer à ces éventualités qu'il nous a paru nécessaire de restreindre à plusieurs points de vue les attributions de cette assemblée générale.

Nous croyons pouvoir par ce moyen parer aux dangers que comporterait inévitablement l'existence d'un organe de ce genre, et nous avons la conviction d'être parvenus à dissiper toute appréhension sur ce point.

Nous donnons ci-après un exposé des motifs pour chacun des articles qui restent à examiner.

## *I<sup>o</sup> Des différents organes de la Banque.*

### *a) L'assemblée générale des actionnaires.*

*Ad art. 35.* Le projet de l'Union suisse du commerce et de l'industrie fixe à 20 actionnaires au minimum, représentant au moins 5000 actions à 1000 francs, soit 5,000,000 de francs ou  $\frac{1}{5}$  du fonds-capital versé, le nombre d'actionnaires nécessaire pour que l'assemblée générale puisse délibérer valablement.

Or, comme notre projet prévoit des actions d'une valeur nominale de 500 francs, il en résulte qu'il faudrait, dans la même proportion, un quorum de 40 actionnaires au moins.

Toutefois, notre projet ayant apporté aux compétences des actionnaires d'importantes restrictions au profit de la Confédération, nous estimons qu'on peut s'en tenir au quorum de trente actionnaires, représentant au moins 10,000 actions, soit 5,000,000 de francs du capital versé.

*Ad art. 36.* Bien que les droits des actionnaires, dans le présent projet de loi, soient assez restreints et que par conséquent il n'y ait pas lieu de craindre sérieusement que des

groupes de financiers puissent mettre en péril l'intérêt public, ou celui d'une minorité des actionnaires, nous n'en avons pas moins pensé qu'il convenait de limiter l'exercice du droit de vote dans une mesure raisonnable. Une limitation modérée de ce droit nous a semblé d'autant plus indiquée que, contrairement aux propositions de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, nous avons renoncé à fixer un montant maximum pour la souscription d'actions, afin de ne pas compromettre éventuellement le succès de la souscription au fonds-capital de la Banque.

*Ad art. 39.* C'est principalement la disposition sous numéro 1 de cet article qui restreint les droits des actionnaires. Sur 40 membres que compte le conseil de banque, l'assemblée générale n'en peut élire que 15, tandis que les 25 autres (voir article 41) sont nommés exclusivement par le Conseil fédéral, qui tient compte à cet égard des dispositions restrictives de l'article 42.

Nous estimons que, grâce à cette disposition, l'influence exercée par les actionnaires sur la direction et l'activité de la banque se trouve assez diminuée pour que la Confédération conserve une prépondérance suffisante dans l'administration.

#### **b) Le conseil de banque (art. 41 à 48).**

A l'*art. 43*, nous avons inséré une disposition portant que, sur les 25 membres du conseil de banque dont la nomination est réservée au Conseil fédéral, 5 au plus peuvent faire partie de l'Assemblée fédérale, et 5 au plus des gouvernements cantonaux. Cette disposition s'écarte du texte du projet de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, lequel prévoit l'incompatibilité des fonctions de membres de ces deux autorités avec celles de membres du conseil de banque.

#### **c) Le comité de banque (art. 49 à 50).**

*Ad art. 49.* La plupart des projets de loi, et parmi eux les plus méritoires, élaborés jusqu'ici pour une banque centrale suisse prévoient, comme autorité restreinte de surveillance et de contrôle, une délégation du conseil de banque portant le titre de comité de banque et se composant de 5 membres, y compris le président et le vice-président. Ce nombre nous

paraît aussi répondre complètement aux besoins. Si nous avons cru néanmoins devoir porter à sept le nombre des membres du comité, c'est afin d'assurer d'une manière permanente aux principales places de commerce de la Suisse un représentant au sein du comité, cela en vue d'ôter à la question du siège central une partie de son importance; les deux charges restantes seraient remplies, suivant un roulement à déterminer d'avance, par des représentants des autres places importantes de la Suisse.

**d) Les comités locaux (art. 51).**

**e) La commission de contrôle (art. 52).**

Ces deux rubriques ne donnent lieu à aucune observation spéciale.

**f) La direction générale (art. 53).**

Les directeurs et les sous-directeurs sont nommés par le Conseil fédéral, sur la proposition du comité de banque, le Conseil fédéral n'étant pas lié par cette proposition. C'est à eux qu'incombe la direction effective des affaires, dans les limites des dispositions légales. Ces dispositions et celle qui réserve également au Conseil fédéral la nomination des 5/8 des membres du conseil de banque, des président et vice-président de cette autorité et *eo ipso* du comité de banque, assurent à la Confédération une influence prédominante sur la direction supérieure de la Banque.

**g) Les directions locales (art. 54).**

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

**2. Dispositions générales (art. 55 à 61).**

Rien à relever.

**VI. De la surveillance et du concours de la Confédération dans l'administration de la banque.**

*Ad art. 62.* Cet article s'écarte du texte du dernier projet de loi sur les deux points suivants:

1. Parmi les moyens destinés à assurer la surveillance et le concours de la Confédération dans l'administration de la banque, le dernier projet de loi avait introduit comme quatrième facteur « les organes établis par le Département des Finances pour le contrôle de la fabrication, du retrait et de la destruction des billets de banque, ainsi que de la couverture métallique des billets de banque et des engagements à courte échéance de la Banque nationale »;
2. Suivant une disposition du même projet, les frais résultant de ce contrôle devaient être remboursés à la Confédération par la Banque nationale.

Le projet que nous vous présentons dispose simplement, sous n° 4, que la surveillance et le concours dont il s'agit s'exercent « par les organes spéciaux relevant du Département fédéral des Finances, dont la nomination est réservée exclusivement au Conseil fédéral et dont les fonctions sont fixées par la loi sur l'organisation du Département des Finances ».

Notre projet ne fait aucune mention d'un remboursement à la Confédération des frais d'inspection de la banque.

Les motifs de ces amendements sont les suivants:

*Ad 1. C'est à la Confédération, en raison de la concession qu'elle accorde du monopole des billets et comme gardienne des intérêts nationaux, qu'appartient la haute surveillance sur la marche et sur la direction des affaires de la Banque nationale et c'est à la Confédération de veiller à ce que l'établissement tienne toujours compte de ces intérêts dans une juste mesure et conformément aux dispositions constitutionnelles et légales.*

D'après les deux projets antérieurs et d'après le nôtre, une commission de contrôle, nommée par le conseil général ou l'assemblée générale, est, il est vrai, chargée de vérifier les comptes annuels et le bilan, et de soumettre à l'un ou à l'autre de ces deux organes, en même temps qu'au Conseil fédéral, un rapport écrit sur cette opération. Mais, comme cette commission de contrôle fonctionne à titre de délégation de l'assemblée générale et n'est par conséquent responsable qu'envers cette dernière, elle n'est pas en situation et elle n'a pas légalement la compétence d'exercer une surveillance sur l'ensemble des opérations de la Banque nationale, de contrôler les relations de ses divers organes entre eux et de s'assurer que les intérêts généraux ont été sauvegardés. Son mandat ne com-

porte que des attributions purement commerciales. Et si même, pour remédier le plus possible à cette situation, nous voulions faire nommer la commission de contrôle par le conseil de banque, plutôt que par l'assemblée générale, cette mesure ne modifierait guère le résultat dans le sens indiqué. En réalité, la commission de contrôle n'est pas élue pour des fonctions de cette nature.

On nous objectera peut-être que ces obligations rentrent dans les attributions des autorités administratives de la banque et que la direction est tout spécialement chargée de veiller à la sauvegarde des intérêts en question. C'est pour cette raison, en effet, que l'on tient à assurer à la Confédération une si grande influence sur la nomination des organes de la banque. Il est possible aussi et il est à désirer que l'on réussisse d'emblée à mettre la main sur des fonctionnaires qui comprennent bien leur tâche et s'en acquittent à souhait, mais il n'en est pas moins vrai que nous n'avons sur ce point aucune garantie absolue.

On ne saurait douter du zèle et de l'habileté de la direction de la banque à accomplir ses diverses tâches; mais, même dans ce cas, le contrôle par l'Etat de la gestion de la banque ne paraît rien moins que superflu, car la Confédération a un intérêt majeur à pouvoir se convaincre que la direction agit réellement, sous tous les rapports, d'une manière conforme aux vues de l'intérêt public. Etant données d'ailleurs les attributions bien définies qui sont conférées à la banque par la constitution, l'autorité fédérale ne peut se dessaisir de son droit de haute surveillance sur la banque centrale. C'est pourquoi il nous semblait qu'il y avait encore une lacune dans l'essai qu'on a fait précédemment, sous n° 4, de déterminer les obligations de contrôle incombant à la Confédération; si nous avons inséré dans la loi des dispositions détaillées sur ce point, comme dans le projet précédent, cette lacune aurait dû être comblée. Nous avons pensé toutefois qu'une énumération de ces diverses fonctions n'était pas nécessaire dans la loi même, vu qu'elles peuvent être déterminées plus exactement par une ordonnance d'exécution, ou un règlement.

Nous avons ainsi préféré nous rapprocher des propositions que formule sur ce point l'Union suisse du commerce et de l'industrie et qui résolvent la question sous une forme un peu plus générale. De cette façon, la loi reconnaît à la Confédération le droit d'exercer une surveillance s'étendant à toutes les branches d'activité de la banque, mais la Confédé-

ration demeure libre d'ordonner les choses à son gré et de prendre elle-même les mesures d'exécution qu'elle jugera convenables. Elle peut régler la chose séparément ou la lier à une réorganisation du Département des Finances.

*Ad. 2.* Si nous n'avons point parlé d'un remboursement à effectuer par la Banque nationale à la Confédération pour les frais d'inspection de la banque, c'est parce que, d'après notre projet, la Confédération aura droit au tiers des excédents du bénéfice net.

### **VII. Dispositions pénales. (Art. 63 à 70).<sup>1</sup>**

Ces articles sont empruntés sans changement au dernier projet.

### **VIII. Durée du privilège de la Banque nationale.**

*Art. 71 à 73.* — Mêmes dispositions que dans le dernier projet.

### **IX. Contentieux. (Art. 74).**

Mêmes dispositions que dans le dernier projet.

### **X. Dispositions transitoires. (Art. 75 à 86.)**

*Ad art. 82.*

Nous avons tout d'abord songé à étendre à 4 ou 5 ans le délai de retrait, mais nous sommes revenus de cette idée pour les raisons suivantes :

1° Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, les compensations assurées aux cantons sont si largement calculées que ceux d'entre eux qui possèdent leurs propres banques ont un avantage évident à ce que ces établissements accélèrent le plus possible le retrait de leur émission. Plus rapidement se fera cette liquidation, plus vite aussi les cantons pourront avoir part aux bénéfices nets de la Banque nationale.

2° La situation de toutes nos banques d'émission, à peu d'exceptions près, est telle, au point de vue de l'actif disponible à réaliser, qu'il leur sera possible de liquider leur émission dans le délai de trois ans, grâce surtout au fait qu'entre le moment où la loi aura été adoptée et celui où s'ouvrira la

Banque nationale, c'est-à-dire jusqu'au commencement de la période de retrait, il s'écoulera encore un ou deux ans, qu'elles pourront utiliser pour préparer le retrait de leurs billets. En supposant même que l'actif de quelques-unes d'entre elles ne soit pas aussi facilement réalisable qu'on pourrait le désirer, 4 à 5 ans représentent néanmoins un laps de temps suffisant, durant lequel, dans des conditions d'affaires normales, il sera facile de réaliser sans perte toutes les créances. Nous ferons observer, à l'appui de cette assertion, que la loi prévoit d'une manière formelle, pour les banques d'émission, la possibilité d'obtenir de la Banque nationale des avances sur titres à des conditions acceptables, concession qui leur permettra chaque fois d'attendre le moment favorable pour la liquidation de créances de cette nature.

3° Il est non seulement de l'intérêt général du commerce et de l'industrie, mais encore de celui des banques d'émission elles-mêmes, que le délai de retrait ne soit pas trop long. Ces dernières retrouveront d'autant plus vite leur entière liberté d'action, et elles pourront ainsi mieux se plier aux nouvelles circonstances. D'un autre côté, il est nécessaire que la Banque ne soit pas empêchée trop longtemps de donner à ses affaires leur complet développement, si l'on veut qu'elle puisse se montrer sous tous les rapports à la hauteur de ses diverses tâches.

\* \* \*

Nous vous recommandons l'adoption du projet de loi ci-après, et saisissons cette occasion pour vous présenter, monsieur le président et messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 juin 1904.

Au nom du Conseil fédéral suisse :  
*Le président de la Confédération,*  
COMTESSE.

*Le chancelier de la Confédération,*  
RINGIER.



Projet.

## Loi fédérale

créant

une banque centrale d'émission.

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

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

Vu le message du Conseil fédéral du 13 juin 1904,

*décète :*

### I. Dispositions générales.

Article 1<sup>er</sup>. La Confédération confère le droit exclusif d'émettre des billets de banque à une banque centrale d'émission créée conformément aux dispositions de la présente loi, sous le nom de :

- « SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK »,
- « BANQUE NATIONALE SUISSE »,
- « BANCA NAZIONALE SVIZZERA ».

Cette banque jouit de la personnalité civile ; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

Art. 2. La Banque nationale a pour tâche principale de servir, en Suisse, de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pourvoir à l'utilisation du capital disponible. Elle se charge en outre, sans frais, du service de trésorerie de la Confédération, en tant que ce service lui est confié.

Art. 3. Le siège central de la Banque nationale sera fixé par arrêté fédéral spécial.

La Banque nationale est autorisée à établir partout en Suisse des succursales ou des agences, après avoir entendu le gouvernement cantonal intéressé, mais sans être cependant liée par l'avis de ce dernier.

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

Lors de la création d'agences, la préférence sera donnée aux banques cantonales ou aux banques mixtes garanties par les cantons.

La Banque nationale est autorisée à acquérir à l'amiable, et à exploiter comme succursales, des banques existantes dont les opérations sont semblables aux siennes, en liquidant les affaires qui ne rempliraient pas cette condition.

Art. 4. Le fonds-capital de la Banque nationale est de *cinquante millions* de francs. Il est divisé en *cent mille* actions nominatives de *cinq cents* francs.

Le capital social doit être entièrement souscrit et la moitié (25,000,000 francs) doit en être versée le jour où la Banque commencera ses opérations. Le reste

devra être versé à la date fixée par l'administration de la Banque, moyennant un avertissement préalable de six mois.

Les actionnaires qui n'ont pas opéré leurs versements dans le délai fixé sont tenus de payer un intérêt moratoire de 6 % l'an. Ils peuvent, si trois sommations légales par lettres chargées demeurent sans résultat, être déclarés déchus de leurs droits de souscripteurs, leurs versements partiels déjà effectués étant alors acquis à la Banque.

De nouvelles actions seront émises en remplacement des actions ainsi annulées.

Art. 5. Le fonds-capital est fourni par souscription, de la manière suivante :

Deux cinquièmes sont réservés aux cantons proportionnellement au chiffre de leur population de résidence ordinaire.

Un cinquième est réservé aux banques d'émission actuelles proportionnellement à leur émission effective au 31 décembre 1902.

Les deux cinquièmes restants, de même que les quotes-parts non souscrites des cantons et des banques d'émission, seront mis en souscription publique.

Les actions qui ne seraient pas souscrites par des particuliers, de même que celles qui, par suite du rachat à l'amiable d'anciennes banques d'émission par la Banque nationale, deviendraient la propriété de celle-ci, seront prises par la Confédération, pour les réaliser aussitôt que possible à la Bourse, au cours du jour, mais non au-dessous de leur valeur nominale.

Art. 6. Le droit de souscrire, ainsi que de posséder des actions de la Banque nationale, est subordonné aux conditions suivantes :

Seuls les citoyens suisses ou les raisons sociales et les personnes morales domiciliées en Suisse, ou les corporations qui ont leur principal domicile en Suisse, auront le droit de souscrire des actions ou pourront dans la suite être inscrites comme propriétaires d'actions dans le registre des actionnaires.

Lors de la répartition des actions, la préférence sera donnée aux petits souscripteurs, de façon qu'une action au moins soit attribuée à chaque souscripteur.

Il sera procédé de la même manière en cas d'augmentation ultérieure du capital social.

Art. 7. Le fonds-capital de la Banque nationale peut être élevé par une décision de l'assemblée générale (art. 39, n° 4, et art. 40). Cette décision doit être approuvée par l'Assemblée fédérale.

Art. 8. Le transfert des actions de la Banque nationale s'opère par endossement.

Chaque transfert doit être approuvé par le comité de banque. Toutefois, si l'approbation n'est pas donnée par l'unanimité des membres du comité, le cas doit être soumis au conseil de banque.

En cas d'approbation, le comité de banque fait inscrire le transfert dans le registre des actionnaires au siège central de la Banque, ainsi que sur le titre même.

Dès l'inscription dans le registre des actionnaires, le transfert de l'action est valable légalement vis-à-vis de la Banque nationale, et les droits et obligations de l'ancien propriétaire de l'action passent au nouvel acquéreur.

Art. 9. La Banque nationale ne reconnaît comme actionnaires, et notamment comme possédant le droit de vote en assemblée générale, que les actionnaires inscrits dans son registre.

La Banque nationale n'admet qu'un titulaire pour chaque action.

Si une action devient la copropriété de plusieurs personnes, celles-ci doivent désigner un représentant collectif.

Art. 10. Les actions de la Banque nationale portent la signature du président du conseil de banque et du président de la direction générale en fac-similé imprimé, et, en outre, la signature manuscrite du fonctionnaire chargé de la tenue du registre des actionnaires.

Art. 11. Les avis aux actionnaires sont donnés valablement par lettres chargées, qui leur sont envoyées à la dernière adresse indiquée dans le registre des actionnaires, et par publication dans la *Feuille officielle suisse du Commerce*.

La *Feuille officielle suisse du Commerce* est désignée comme organe officiel de publicité pour les publications prévues dans le sens des articles 665 et 669 du Code fédéral des obligations.

Pour l'avis de paiement des dividendes, il suffit aussi d'une seule publication dans la *Feuille officielle suisse du Commerce*, sans envoi d'une lettre chargée à chaque actionnaire.

Art. 12. La Banque nationale et ses succursales sont exemptes de tout impôt dans les cantons.

Sont réservées les lois cantonales sur les droits de mutation, ainsi que sur le timbre des effets de change et autres engagements. Ne sont exempts des droits de timbre que les actes émanant de la Banque nationale, y compris les quittances qu'elle délivre, ainsi que les mandats généraux tirés sur elle et les chèques proprement dits (art. 830 à 887 du Code fédéral des obligations).

Art. 13. Les dispositions du titre vingt-sixième du Code fédéral des obligations sur les sociétés par actions sont applicables à la Banque nationale, dans les cas où la présente loi ne contient pas de prescriptions particulières et suffisantes sur l'organisation et l'administration de la Banque.

## **II. Des opérations de la Banque nationale.**

Art. 14. La Banque nationale étant une banque d'émission, de virement et d'escompte, elle n'est autorisée à faire que les opérations suivantes :

- 1° Emission de billets de banque conformément aux dispositions de la présente loi.
- 2° Escompte d'effets de change sur la Suisse à l'échéance de trois mois au plus et portant au moins deux signatures notoirement solvables.
- 3° Achat et vente d'effets de change sur les pays étrangers dont la circulation monétaire est à base métallique. Ces effets devront être à l'échéance de trois mois au plus et porter au moins deux signatures notoirement solvables.
- 4° Avances à intérêts sur dépôt de titres et valeurs (avances sur nantissement), à l'exclusion d'actions, pour un terme maximum de trois mois.
- 5° Dépôts de fonds sans intérêts ; dépôts en compte-courant, avec intérêts, de fonds de la Confédération et des administrations placées sous la surveillance de la Confédération.
- 6° Virements et compensations, mandats et recouvrements.
- 7° Achat pour son propre compte, mais en vue seulement d'un emploi temporaire des fonds de la Banque, d'obligations de la Confédération, de cantons, ou d'Etats étrangers, stipulées au porteur et facilement réalisables.

- 8° Achat et vente, pour son propre compte et pour le compte de tiers, de matières d'or et d'argent (lingots ou monnaies étrangères) et avances sur ces matières.
- 9° Emission de certificats d'or et d'argent.
- 10° Garde et administration de titres et d'objets de valeur.
- 11° Souscription, en commission et pour compte de tiers, à des emprunts de la Confédération et des cantons, à l'exclusion toutefois de toute participation de la Banque à la prise ferme de ces emprunts.

Art. 15. La Banque nationale 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 aussi des paiements pour leur compte, également sans frais, mais seulement jusqu'à concurrence de l'avoir de la Confédération auprès de la Banque ;
- 2° de recevoir en dépôt, à la demande de la Confédération, et de gérer sans frais les valeurs lui appartenant ou placées sous son administration.

Art. 16. La Banque nationale est tenue de publier régulièrement le taux d'escompte et le taux d'intérêt pour les avances. Elle publiera ses comptes annuels et, chaque semaine, l'état de son actif et de son passif.

### **III. De l'émission, du remboursement et de la couverture des billets de banque. — De la couverture des autres engagements à courte échéance.**

Art. 17. La Banque nationale est autorisée à émettre des billets de banque suivant les besoins du commerce et aux conditions fixées par la présente loi ; elle est seule responsable de ces billets.

Les billets de banque sont fabriqués, retirés et détruits sous la surveillance du Département fédéral des Finances.

Art. 18. Les billets de banque sont émis en coupures de 50, 100, 500 et 1,000 francs.

Le Conseil fédéral peut, dans des circonstances extraordinaires, autoriser temporairement l'émission de coupures de 20 francs.

Art. 19. La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée 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, soit enfin par des effets escomptés sur la Suisse ou des effets de change sur l'étranger. La réserve métallique doit s'élever au 40 % au moins des billets en circulation.

Art. 20. La Banque nationale est tenue, en outre, de posséder en tout temps la contre-valeur de tous ses engagements à courte échéance; cette contre-valeur doit consister en effets escomptés sur la Suisse ou en effets de change sur l'étranger, en espèces légales, en monnaies d'or étrangères ou en lingots d'or.

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

Art. 21. La Banque nationale est tenue de rembourser ses billets au pair et en espèces légales :

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



Le service du remboursement des billets dans les succursales et agences sera organisé de façon à répondre aux besoins de la place.

Art. 22. La Banque nationale est tenue d'accepter en tout temps, à son siège central et dans ses succursales, ses propres billets au pair, soit en paiement soit pour former des dépôts.

Les caisses publiques fédérales sont de même tenues d'accepter en paiement, au pair, les billets de la Banque nationale.

Une obligation plus générale d'accepter des billets de la Banque nationale ne pourra être décrétée qu'en cas de nécessité, en temps de guerre.

Art. 23. La Banque nationale est tenue de rembourser intégralement tout billet détérioré, si le porteur en présente un fragment plus grand que la moitié, ou s'il en présente un fragment de moindre dimension et fournit la preuve que le reste du billet a été détruit.

Elle n'est pas tenue d'accorder un dédommagement pour les billets perdus ou complètement détruits.

Art. 24. Il est interdit à la Banque nationale et à ses succursales ou agences de remettre en circulation les billets usés ou détériorés.

#### **IV. Reddition des comptes. Bénéfice net.**

##### **Fonds de réserve.**

Art. 25. Les comptes de la Banque nationale doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral avant d'être présentés à l'assemblée générale des actionnaires.

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

Les bilans annuels doivent être établis conformément aux principes du Code fédéral des obligations.

Art. 26. Sur le bénéfice net accusé par le compte de profits et pertes de la Banque, il est d'abord prélevé un montant de 10 % à verser au fonds de réserve; ce montant ne pourra en aucun cas dépasser cinq cent mille francs pour un exercice.

Il est ensuite payé un dividende de 4 % au capital-actions effectivement versé.

La somme restante sert en première ligne à acquitter la redevance qui doit, conformément à l'article 27 de la présente loi, être versée chaque année à la Confédération par la Banque nationale pour la concession du droit exclusif d'émettre des billets de banque; la Confédération abandonne toutefois la totalité de cette redevance aux cantons à titre d'indemnité pour la perte de leurs recettes provenant de l'émission de billets des banques cantonales, ainsi que de leurs taxes sur les billets de banque et les dépôts.

Si, dans un exercice, le bénéfice réalisé par la Banque nationale ne suffit pas pour payer intégralement la redevance abandonnée aux cantons, la Caisse fédérale avancera les sommes nécessaires pour combler l'insuffisance. Ces avances seront remboursées à la Confédération, avec les intérêts calculés à  $3\frac{1}{2}$  % l'an, dès que les bénéfices nets de la Banque le permettront.

Sur le solde disponible, il est ensuite prélevé la somme nécessaire pour compléter le dividende du capital-actions, jusqu'à concurrence d'un maximum de  $4\frac{1}{2}$  %.

Enfin, l'excédent éventuel revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. La répartition aux cantons aura lieu sur la base de leur population de résidence ordinaire constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Art. 27. La redevance annuelle qui, à teneur de l'article 26, 3<sup>e</sup> alinéa, doit être versée, pour l'exercice de son privilège, par la Banque nationale à la Confédération et abandonnée par celle-ci aux cantons, se compose au début des éléments suivants :

- a. de 50 centimes par 100 francs de l'émission autorisée au 31 décembre 1902 sur le territoire de chaque canton ;
- b. de 25 centimes par tête de la population de résidence ordinaire de chaque canton constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Pendant la période de trois ans prévue à l'article 82 de la présente loi pour le retrait des billets, la redevance calculée selon l'alinéa ci-dessus devra être diminuée, chaque année et pour chaque canton, d'un montant correspondant au chiffre moyen des billets restés en circulation pendant l'année, proportionnellement au total de l'émission du canton au 31 décembre 1902.

A partir du sixième exercice d'exploitation de la Banque nationale, c'est-à-dire dès la troisième année d'exploitation normale après la période de retrait des billets, le calcul de la redevance sera chaque année modifié. D'une part, la cote basée sur l'ancienne émission se réduira annuellement de cinq centimes par 100 francs de l'émission au 31 décembre 1902, et, d'autre part, la cote basée sur la population de résidence ordinaire s'augmentera chaque année de cinq centimes, de telle sorte que, dès le quinzième exercice d'exploitation, la partie de la redevance déterminée par l'importance du contingent d'émission sera complètement supprimée et qu'il ne restera plus, pour ce quinzième exercice et les suivants, que la cote de 75 centimes par tête de la population de résidence ordinaire de chaque canton.

La fixation de la somme due annuellement à chaque canton a lieu par le Conseil fédéral \*).

Art. 28. Pour couvrir les pertes éventuelles sur le fonds-capital, il sera formé un fonds de réserve, qui devra être alimenté jusqu'à ce qu'il ait atteint le 30 % du fonds-capital versé.

Le fonds de réserve fait partie du fonds de roulement de la Banque.

Si le fonds de réserve, après qu'il aura atteint son montant maximum de 30 % du fonds-capital versé, est mis à contribution pour couvrir des pertes, on devra de nouveau l'alimenter jusqu'à ce qu'il remonte au 30 % du fonds-capital versé.

## V. Organes de la Banque nationale.

Art. 29. Les organes de la Banque nationale sont :

*a. Pour la surveillance et le contrôle :*

L'assemblée générale des actionnaires ;  
le conseil de banque ;  
le comité de banque ;  
les comités locaux ;  
la commission de contrôle.

*b. Pour la direction :*

La direction générale ;  
les directions locales.

### 1° Des différents organes de la Banque.

*a. L'assemblée générale des actionnaires.*

Art. 30. Tout actionnaire inscrit au registre des actions ou son fondé de pouvoirs dûment autorisé, a le droit de prendre part à l'assemblée générale.

Toutes les actions inscrites à un seul nom ne peuvent être représentées que par une seule personne.

---

\*) Voir le tableau de répartition à la fin du projet.

Le conseil de banque édictera les prescriptions nécessaires sur la forme de la procuration.

Art. 31. L'assemblée générale est convoquée par le président du conseil de banque, trois semaines au moins avant le jour de la réunion.

Le président du conseil de banque peut, s'il juge le cas urgent, réduire ce délai à huit jours.

La convocation doit indiquer l'ordre du jour. Les propositions que dix actionnaires au moins présentent par écrit au conseil de banque, avant l'expédition de la convocation, doivent aussi figurer à l'ordre du jour.

Il ne peut être pris aucune décision sur les objets qui ne figurent pas à l'ordre du jour, excepté toutefois sur la proposition qui serait faite à l'assemblée générale même de convoquer une assemblée générale extraordinaire. Les propositions et les délibérations qui ne doivent pas être suivies d'un vote n'ont pas besoin d'être annoncées d'avance.

Art. 32. La présidence de l'assemblée générale est exercée par le président du conseil de banque ou, s'il est empêché, par le vice-président, ou au besoin par un autre membre du comité de banque désigné à cet effet par le conseil de banque.

Les scrutateurs sont nommés par l'assemblée générale, pour la durée de la réunion, à la majorité des membres présents et à main levée. Les membres du conseil de banque ne peuvent pas être élus scrutateurs.

Les délibérations et les décisions de l'assemblée générale sont consignées aux procès-verbaux, qui doivent être signés par le président, par le secrétaire et par les scrutateurs.

Des extraits de ces procès-verbaux doivent être certifiés conformes par la présidence et par un autre membre du conseil de banque.

Le secrétaire est désigné par le conseil de banque.

Art. 33. Il est tenu une liste de présence, qui doit contenir les noms et domiciles des actionnaires présents ou représentés à l'assemblée générale et le nombre des actions représentées par chacun d'eux.

La liste de présence doit également être signée par le président, par le secrétaire et par les scrutateurs.

Lorsqu'il s'agit de résolutions pour la validité desquelles la loi exige un acte authentique, un notaire public doit assister aux délibérations et rédiger cet acte.

Art. 34. Les actionnaires doivent déposer leur demande de carte d'admission pour l'assemblée générale au moins trois jours avant la date de l'assemblée, au siège central ou auprès des succursales et des agences. La délivrance des cartes d'admission se fait sur la base des inscriptions contenues dans le registre des actions.

Art. 35. L'assemblée générale délibère valablement pourvu qu'au moins trente actionnaires, représentant au moins dix mille actions, soient présents.

Si à la première convocation l'assemblée générale n'est pas en nombre, il doit être convoqué immédiatement une nouvelle assemblée, qui peut alors prendre des décisions valablement, quel que soit le nombre des actionnaires présents et des actions représentées. Sont réservées les dispositions contraires du Code fédéral des obligations, ainsi que l'article 40 de la présente loi.

Art. 36. Chaque action donne droit à une voix ; aucun actionnaire privé ne pourra toutefois disposer de plus de cent voix.

Art. 37. Sous réserve des dispositions légales contraires (Code fédéral des obligations) et de l'article 40 de la présente loi, l'assemblée générale prend ses décisions à la majorité absolue des voix représentées. En cas d'égalité du nombre des voix, le président départage. Les votations ont lieu dans la règle à main levée, mais au scrutin secret lorsque le président le décide ou que cinq actionnaires présents le demandent. L'élection des membres du conseil de banque dont la nomination appartient à l'assemblée générale, ainsi que celle des membres et des suppléants de la commission de contrôle, doivent avoir lieu au scrutin secret.

Art. 38. L'assemblée générale ordinaire doit se réunir chaque année, au plus tard au mois d'avril, pour prendre connaissance du rapport de gestion et des comptes annuels, ainsi que pour décider de l'emploi du bénéfice net conformément aux articles 26 et 27.

Le rapport écrit de la commission de contrôle doit être lu avant le vote.

L'acceptation sans réserve des comptes vaut décharge pour les organes de l'administration de leur gestion pendant l'exercice.

Des assemblées générales extraordinaires ont lieu lorsque le conseil de banque ou les contrôleurs le jugent nécessaire.

En outre, des assemblées générales extraordinaires doivent être convoquées lorsque l'assemblée générale le décide, ou lorsque des actionnaires possédant ensemble le dixième au moins du fonds-capital en présentent la demande signée par eux, avec indication du but de la convocation.

Art. 39. Outre les objets mentionnés à l'article 38, premier alinéa, qui doivent être liquidés par l'assemblée

générale ordinaire annuelle, celle-ci a encore dans ses compétences les objets suivants :

- 1° Nomination de quinze membres du conseil de banque.
- 2° Nomination de la commission de contrôle.
- 3° Décision sur toutes les affaires de la Banque que le conseil de banque lui soumet de sa propre initiative ou qui lui sont soumises en vertu de l'article 38, cinquième alinéa, de la présente loi.
- 4° Décision sur l'augmentation du fonds-capital, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale.
- 5° Propositions à faire au Conseil fédéral, pour être transmises à l'Assemblée fédérale, relativement à des modifications à la présente loi.
- 6° Décision sur le renouvellement ou la liquidation de la société, sous réserve, en ce qui concerne le renouvellement, des limites fixées à la Banque nationale pour l'exercice du monopole des billets de banque.

Art. 40. Les augmentations du fonds-capital et les propositions au Conseil fédéral tendantes à modifier la présente loi ne peuvent être votées valablement par l'assemblée générale que si le quart au moins de toutes les actions est représenté ; de même, les décisions concernant le renouvellement ou la liquidation de la société, conformément à l'article 39, n° 6, ne pourront être prises valablement que si la moitié au moins de toutes les actions est représentée à l'assemblée.

Si l'assemblée n'est pas en nombre à la première convocation, une seconde assemblée doit être convoquée pour une date d'au moins trente jours plus éloignée. Cette seconde assemblée pourra délibérer valablement



sur les objets prévus alors même que le nombre des actions exigé au premier alinéa du présent article ne serait pas représenté, ce dont il devra être fait mention dans la seconde convocation.

Pour qu'une décision au sujet du renouvellement ou de la liquidation après expiration de la concession soit valable, il est nécessaire qu'elle soit prise par les deux tiers au moins de tous les votes exprimés.

#### *b. Le conseil de banque.*

Art. 41. Le conseil de banque se compose de quarante membres nommés pour quatre ans et dont quinze sont désignés par l'assemblée générale des actionnaires et vingt-cinq par le Conseil fédéral. L'année est la période comprise entre la clôture d'une assemblée générale ordinaire et la clôture de l'assemblée ordinaire suivante.

Art. 42. Les membres du conseil de banque doivent être citoyens suisses et résider en Suisse. Le conseil devra comprendre, outre des financiers, des représentants du commerce, de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture.

Art. 43. La nomination des quarante membres du conseil de banque a lieu de la manière suivante :

Le Conseil fédéral nomme d'abord le président et le vice-président.

L'assemblée générale nomme ensuite quinze membres et donne connaissance au Conseil fédéral des nominations qu'elle a faites. Le Conseil fédéral procède alors à la nomination des vingt-trois autres membres, dont cinq au plus peuvent faire partie des Chambres fédérales et cinq au plus des gouvernements cantonaux.

Dans le choix de ces vingt-trois membres, une représentation convenable sera assurée aux principales places de banque et aux principaux centres du commerce et de l'industrie.

Art. 44. Le conseil de banque est chargé de la surveillance générale de la marche et de la direction des affaires de la Banque nationale.

Il statue sur toutes les questions dont la solution n'est pas expressément réservée par la présente loi à d'autres organes de la société.

Il est chargé spécialement :

- 1° de nommer cinq membres du comité de banque ;
- 2° de nommer les comités locaux ;
- 3° de soumettre au Conseil fédéral des propositions, qui ne lient pas ce dernier, pour la nomination des directeurs et sous-directeurs du siège central et des succursales de la Banque.
- 4° d'examiner et d'adopter définitivement les règlements et les rapports, ainsi que les comptes annuels, élaborés ou arrêtés par le comité de banque de concert avec la Direction générale, et qui doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral ;
- 5° de fixer les traitements conformément à l'article 61 ;
- 6° de préparer et d'arrêter les propositions à faire à l'assemblée générale ;
- 7° de prendre toutes décisions concernant la conclusion d'affaires ou l'estimation du crédit de clients de la Banque lorsqu'il s'agit de sommes dépassant cinq millions de francs.

S'il s'agit de la conclusion d'affaires ou de l'ouverture de crédits dont le montant dépasse la cinquième partie du fonds-capital, le conseil de banque ne peut

prendre de décision valable qu'avec l'assentiment d'au moins trente membres.

Dans tous les autres cas, les décisions sont prises à la majorité absolue des voix ; en cas d'égalité du nombre des voix, le président départage.

Art. 45. Les délibérations du conseil de banque sont consignées dans un protocole, qui, une fois approuvé, doit être signé par le président et par le secrétaire. Le secrétaire est désigné par le conseil de banque.

Art. 46. Tous les actes et documents émanant du conseil de banque doivent être revêtus de la signature du président du conseil et d'un membre de la direction générale.

Art. 47. Les membres du conseil de banque peuvent se retirer en tout temps, mais le conseil doit être informé de leur intention trois mois d'avance.

S'il y a lieu de pourvoir au remplacement de membres du conseil de banque élus par l'assemblée générale, l'élection des nouveaux membres doit se faire dans la plus prochaine assemblée générale ordinaire. Toutefois, si le nombre des membres élus par l'assemblée générale tombe au-dessous de dix, une assemblée générale extraordinaire doit être convoquée pour procéder à l'élection des remplaçants.

Si les membres à remplacer sont nommés par le Conseil fédéral, cette autorité procédera aussitôt que possible à la nomination des remplaçants.

Les nominations de remplaçants ont lieu chaque fois pour le reste de la période administrative.

Les nominations périodiques de renouvellement se font conformément aux prescriptions énoncées ci-haut pour la composition du conseil de banque.

Les membres sortants sont rééligibles.

Art. 48. Le conseil de banque se réunit au moins une fois par trimestre ; il peut cependant aussi être convoqué extraordinairement par la présidence ou à la demande de dix membres.

Les séances ont lieu, dans la règle, au siège central de la Banque.

Pour que les délibérations soient valables, la présence de la majorité des membres est nécessaire.

Si les membres du conseil de banque ne peuvent se réunir en nombre, la présidence est autorisée à convoquer comme remplaçants des membres des comités locaux ; dans ce cas, un roulement équitable doit avoir lieu.

#### *c. Le comité de banque.*

Art. 49. Un comité de banque de sept membres, nommé pour la durée d'une période administrative de quatre ans, est chargé, en sa qualité de délégation du conseil de banque, de la surveillance et du contrôle régulier de la Banque nationale.

Ce comité comprend le président, le vice-président du conseil de banque, et cinq autres membres ; ces derniers sont nommés par le conseil de banque. Il sera composé de telle façon que les centres principaux y aient toujours, autant que possible, un représentant. Les autres mandats seront attribués, suivant un roulement équitable, aux autres principales places de commerce.

Le conseil de banque désigne en outre trois suppléants comme remplaçants des membres empêchés.

Les séances du comité de banque ont lieu aussi souvent que les affaires l'exigent, et dans la règle au siège central de la Banque au moins une fois par mois.

Lorsqu'il s'agit d'affaires que la direction générale envisage comme particulièrement urgentes, ou bien de

trop peu d'importance pour justifier la convocation d'une réunion extraordinaire, les décisions peuvent être prises valablement par voie de circulaire. Toutes les décisions par voie de circulaire doivent être soumises, dans la plus prochaine réunion, à une nouvelle discussion, puis être consignées au procès-verbal.

Art. 50. Le comité de banque est chargé de l'examen préalable de toutes les affaires à traiter par le conseil de banque. Il donne son préavis sur la fixation du taux officiel d'escompte et du taux d'intérêt des avances.

Toutes les affaires ou estimations de crédits dont le montant dépasse la somme d'un million de francs et qui, en vertu de l'article 41, n° 6, ne sont pas de la compétence du conseil de banque, doivent être soumises à l'approbation du comité de banque.

Le comité de banque doit présenter au conseil de banque, pour être transmises au Conseil fédéral, des propositions pour la nomination des directeurs et des sous-directeurs du siège central ainsi que des succursales de la Banque. Le Conseil fédéral n'est pas lié par ces propositions.

Le comité de banque nomme, sur la proposition de la direction générale, mais sans être lié par cette proposition, tous les employés de la Banque nationale dont le traitement dépasse quatre mille francs (4,000 fr.), à moins que cette nomination n'appartienne au Conseil fédéral. S'il s'agit d'employés des succursales, le comité de banque doit, au préalable, requérir les propositions tant des comités locaux intéressés que des directions locales. Si les propositions de ces deux organes concordent avec celles de la direction générale, les propositions seront obligatoires pour le comité de banque.

Le comité de banque nomme les fondés de pouvoirs:

- a. au siège central, sur la proposition de la direction générale; cette proposition ne lie pas le comité;
- b. dans les succursales, après avoir pris l'avis tant des comités locaux intéressés que des directions locales.

*d. Les comités locaux.*

Art. 51. La surveillance des succursales est exercée par des comités locaux. Ces comités se composent, suivant l'importance de la place, de 3 à 7 membres, nommés par le conseil de banque, pour la durée d'une période administrative de quatre ans, de préférence parmi les négociants et industriels notables de la place et des environs.

Les comités locaux ont un droit de préavis lors de la nomination des directions locales. S'il s'agit de la nomination d'employés de leur succursale dont le traitement dépasse quatre mille francs (4,000 fr.), ils doivent présenter des propositions au comité de banque. Ces propositions ne lient pas le comité.

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

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

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

*e. La commission de contrôle.*

Art. 52. La commission de contrôle est nommée chaque année par l'assemblée générale ordinaire, pour

l'exercice suivant; elle se compose de trois membres et de trois suppléants. Les non-actionnaires sont également éligibles. La commission de contrôle est chargée de vérifier les comptes annuels et le bilan et de soumettre à l'assemblée générale un rapport écrit sur cette opération.

Ce rapport sera porté chaque fois à la connaissance du Conseil fédéral.

La commission de contrôle a le droit absolu de prendre, en tout temps, connaissance de tout le fonctionnement de la Banque nationale, en observant toutefois les prescriptions de l'article 58.

*f. La direction générale.*

Art. 53. La direction générale est l'autorité dirigeante et exécutive de la Banque; elle est chargée de prendre, dans les limites fixées par les articles 44 et 50 de la présente loi et conformément aux règlements et ordres de service, toutes les mesures et dispositions que comportent les tâches et le but de la Banque nationale. En particulier, la direction générale fixe le taux officiel de l'escompte et le taux de l'intérêt des avances, mais seulement après avoir pris l'avis du comité de banque et celui des directeurs des principales succursales de la Banque.

La direction générale nomme les fonctionnaires et employés de l'administration centrale, en tant que ceux-ci ne doivent pas être nommés par le Conseil fédéral ou par le comité de banque.

La direction générale représente la Banque nationale vis-à-vis des tiers; elle est chargée, à côté de la direction générale de la Banque, de la direction du siège central; elle est l'autorité placée immédiatement au-dessus de tous les fonctionnaires et employés de l'administration centrale et au-dessus des directions locales.

La direction générale se compose de trois membres, qui doivent résider au siège central de la Banque nationale.

Les membres de la direction générale, ainsi que les sous-directeurs, sont nommés par le Conseil fédéral, sur la proposition du conseil de banque et pour une période de six ans. Le Conseil fédéral n'est pas lié par la proposition du conseil de banque.

Le Conseil fédéral désigne, parmi les membres de la direction générale, un président et un vice-président.

#### *Les directions locales.*

Art. 54. Les directions locales sont composées d'un directeur et d'un sous-directeur nommés par le Conseil fédéral pour une période de six ans, sur la proposition, à laquelle le Conseil fédéral n'est pas lié, du conseil de banque et après qu'il a été pris l'avis des comités locaux intéressés. Ces directions locales sont chargées, sous leur responsabilité, de la direction et de la gestion des succursales de la Banque, conformément aux instructions de la direction générale et aux règlements.

Les directions locales nomment les fonctionnaires et employés des succursales, en tant que ceux-ci ne doivent pas être nommés par le comité de banque. Les fonctionnaires et les employés des succursales sont placés sous les ordres immédiats de leur direction locale.

## **2. Dispositions générales.**

Art. 55. Les membres des comités locaux, de la commission de contrôle, de la direction générale et des directions locales doivent être citoyens suisses et résider en Suisse.

Art. 56. Les membres de l'Assemblée fédérale et du conseil de banque ne peuvent faire partie ni de la direction générale, ni des directions locales.



Art. 57. La signature collective de deux des personnes autorisées à signer au nom de la Banque nationale est nécessaire pour engager valablement celle-ci. Des dispositions spéciales à cet égard seront fixées par un règlement établi dans les limites de l'article 50, cinquième alinéa.

Art. 58. Les personnes composant l'administration de la Banque nationale, de même que tous les fonctionnaires et employés de celle-ci, sont tenus de garder le secret le plus absolu sur les relations d'affaires de l'établissement avec ses clients.

Art. 59. Tous les fonctionnaires et employés à traitement fixe de la Banque nationale ont la qualité 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.

Art. 60. Un règlement, élaboré par le conseil de banque et qui devra être soumis à l'approbation du Conseil fédéral, fixera les compétences des autorités de la Banque et leurs rapports réciproques, ainsi que le minimum et le maximum des traitements; il réglera d'une manière générale tout ce qui a rapport à la gestion.

La fixation du minimum et du maximum des traitements doit être soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Art. 61. Les traitements de tous les fonctionnaires de la Banque nationale seront fixés par le conseil de banque, dans les limites du maximum et du minimum prévu par le règlement, au vu d'une proposition du comité de banque et de la direction générale. Cette proposition ne lie pas le conseil de banque.

Il n'est pas accordé de tantièmes.

## **VI. De la surveillance de la Confédération et de son concours à l'administration de la Banque.**

Art. 62. En vertu de l'article 39 de la constitution fédérale, la Confédération exerce la surveillance générale sur la Banque nationale et concourt à son administration :

- 1° par ses représentants dans les autorités de la Banque, nommés par le Conseil fédéral ;
- 2° par l'approbation, réservée au Conseil fédéral, des règlements, du rapport de gestion et des comptes annuels ;
- 3° par un rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale ;
- 4° par les organes spéciaux relevant du Département fédéral des Finances, dont la nomination est réservée exclusivement au Conseil fédéral et dont les fonctions sont déterminées par la loi sur l'organisation du Département des Finances.

## **VII. Dispositions pénales.**

Art. 63. Celui qui, dans le but de les mettre en circulation comme authentiques, aura fabriqué de faux billets de banque sera puni de la réclusion jusqu'à vingt ans.

Art. 64. Celui qui aura attribué à des billets de banque authentiques une valeur supérieure à celle qu'ils représentent, dans le but de les mettre en circulation avec cette valeur, sera puni de la réclusion jusqu'à cinq ans ou de l'emprisonnement jusqu'à six mois au moins.

Art. 65. Celui qui sciemment aura mis en circulation comme authentiques des billets de banque faux ou altérés sera puni de la réclusion jusqu'à trois ans.

Celui qui aura 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, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou de l'amende jusqu'à cinq mille francs.

Art. 66. 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. 67. Celui qui aura fabriqué ou 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. 68. Les billets de banque faux ou altérés seront détruits, ainsi que les gravures, planches, clichés ou autres formes ayant servi ou pouvant servir à leur fabrication ou à leur altération.

Art. 69. Celui qui, contrairement aux prescriptions de l'article 39 révisé de la constitution fédérale, aura émis des billets de banque ou toute autre monnaie fiduciaire 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, sans qu'elle puisse être inférieure à cinq mille francs.

Art. 70. Les pénalités encourues en vertu des articles 63 à 69 de la présente loi sont applicables également aux délits commis sur territoire étranger. Sont applicables en outre les dispositions générales du code pénal fédéral.

La répression des délits rentre dans la juridiction pénale fédérale.

### **VIII. Durée du privilège de la Banque nationale.**

Art. 71. La durée du privilège de la Banque nationale suisse pour l'émission de billets de banque est fixée à vingt ans. A l'expiration de ce temps, le privilège pourra être prorogé de dix nouvelles années, et ainsi de suite à la fin de chaque période de dix ans.

Dans le cas où la Confédération ne voudrait pas renouveler le privilège, elle se réserve le droit, moyennant une dénonciation préalable d'un an, de reprendre la Banque nationale, avec actif et passif, sur la base d'un bilan établi d'un commun accord ou, en cas de contestation, par arrêt du Tribunal fédéral.

Art. 72. En cas de passage de la Banque nationale à la Confédération, un tiers du bénéfice de liquidation ainsi que du fonds de réserve revient à la Confédération, pour être versé à la nouvelle banque d'émission, en tant que ce fonds de réserve ne doit pas servir à couvrir des pertes; le reste sera réparti entre toutes les actions, au prorata du montant nominal.

Art. 73. La décision relative au renouvellement ou non-renouvellement du privilège de la Banque nationale, ainsi qu'à la reprise éventuelle de la Banque par la Confédération, a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale.

### **IX. Contentieux.**

Art. 74. Le Tribunal fédéral connaît en instance unique :

- a. de toutes les contestations de droit privé résultant de l'émission de billets de banque ;
- b. des contestations s'élevant entre la Confédération, les cantons et les autres propriétaires d'actions,

ou avec la Banque nationale, au sujet des bénéfices nets ou du bénéfice de liquidation;

- c. des contestations relatives à la fixation du bilan pour le cas où la Banque passerait à la Confédération (article 71, deuxième alinéa).

Les lois fédérales et cantonales en vigueur sont applicables à tous les autres différends de droit civil avec la Banque nationale.

## **X. Dispositions transitoires.**

Art. 75. Après la promulgation de la présente loi, le Conseil fédéral invitera les cantons et les banques d'émission à indiquer dans quelle proportion ils veulent participer à la formation du fonds-capital de la Banque nationale, conformément à l'article 5.

Le Conseil fédéral fixera l'époque de l'émission des deux cinquièmes du fonds-capital réservés à la souscription publique.

Art. 76. Après que le fonds-capital aura été souscrit, le Conseil fédéral nommera le président et le vice-président du conseil de banque, conformément à l'article 43.

Lorsque le premier versement sur le fonds-capital aura été effectué, les actionnaires seront convoqués par le Département fédéral des Finances à une assemblée constituante, qui sera présidée par le chef de ce département en qualité de représentant du Conseil fédéral; cette assemblée procédera à la nomination, à laquelle elle a droit en vertu des articles 39, 41 et 43 de la présente loi, de quinze membres du conseil de banque.

Art. 77. Dès que le Conseil fédéral, de son côté, aura complété le conseil de banque par la nomination

de vingt-trois autres membres et l'aura ainsi porté au chiffre prescrit de quarante membres, le conseil de banque sera convoqué pour désigner le comité de banque.

Art. 78. Le comité de banque entrera en fonctions, si possible, immédiatement. En particulier, il devra soumettre au Conseil fédéral, dans le plus court délai possible, des propositions pour la nomination des membres de la direction générale.

Art. 79. Après que la nomination d'au moins deux membres de la direction générale aura eu lieu, le conseil de banque, au vu des propositions à lui présentées par ces deux membres de la direction générale et accompagnées d'un préavis du comité de banque, devra prendre toutes les autres mesures nécessaires pour l'organisation et l'ouverture des opérations de la Banque.

A l'exception du premier versement, qui devra être appelé par le Conseil fédéral, les autres versements de capital sur les actions souscrites devront être ordonnés par le conseil de banque, après approbation préalable par le Conseil fédéral.

Les frais occasionnés pendant la période d'organisation seront avancés par la Confédération, mais devront lui être remboursés.

Art. 80. Dès la date de son inscription au registre du commerce, la Banque nationale sera considérée comme constituée. Elle pourra commencer ses opérations aussitôt que :

1° la moitié du fonds-capital aura été versé ;

2° l'administration centrale et des succursales sur quatre places de banque suisses, au moins, auront été organisées.

A cette date également se feront les autres nominations définitives, prévues par la présente loi, d'autorités de surveillance, de fonctionnaires et d'employés.

A cette même date aussi commencera la première période administrative des autorités de surveillance, fonctionnaires et employés déjà nommés, ainsi que des autres organes de la Banque nationale.

Art. 81. A partir du jour de la promulgation de la présente loi, le Conseil fédéral est autorisé à refuser toute demande de nouvelles émissions ou d'augmentation des émissions existantes de billets de banque sur la base de la loi fédérale concernant l'émission et le remboursement des billets de banque, du 8 mars 1881.

Art. 82. Le retrait des billets des banques d'émission actuelles devra s'effectuer dans un délai de trois années au plus à partir du jour où la banque aura commencé ses opérations; à cet effet, chaque banque sera tenue d'envoyer à la fin de chaque trimestre, en billets destinés à être détruits, le douzième au moins du montant nominal de son émission effective au jour de l'ouverture de la Banque nationale. En cas d'insuffisance de billets, la somme sera complétée par des espèces.

Toutefois, si le montant des billets envoyés par une banque d'émission dans le courant d'un trimestre dépasse le douzième du montant nominal de l'émission effective de ladite banque, l'excédent sera porté au compte du trimestre suivant.

Les billets destinés à être détruits seront envoyés à l'autorité de contrôle instituée par la Confédération, et les espèces à la Banque nationale.

La Banque nationale facilitera autant que possible aux banques d'émission actuelles, par des avances sur

nantissement de titres, la liquidation de leurs affaires d'émission et le retrait de leurs billets.

Art. 83. A l'expiration du dernier délai d'envoi, chaque banque d'émission remettra à la Banque nationale une liste détaillée de ses billets non rentrés. La Banque nationale se charge, ainsi que ses ayants cause éventuels, de rembourser ces billets pendant un délai de trente ans à partir du terme ci-dessus. Après ce délai, la contre-valeur des billets qui n'auront pas été présentés au remboursement sera acquise au fonds suisse des invalides.

La Banque nationale prend l'engagement, dès le jour où remise lui en aura été faite, de rembourser tous les billets non rentrés des banques qui, avant l'expiration du délai final, lui délivreraient la contre-valeur de ces billets.

Art. 84. Sous réserve des dérogations déjà 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 les ordonnances et règlements d'exécution, restent applicables tant à l'autorité de contrôle qu'aux banques d'émission actuelles, jusqu'au moment où ces dernières se seront libérées de tous leurs engagements envers les porteurs de billets.

Art. 85. Pendant le délai fixé pour le retrait, la Banque nationale et toutes ses succursales accepteront en paiement les billets des banques d'émission actuelles et en opéreront gratuitement le recouvrement dans un délai de trois jours, à charge de réciprocité, et aussi longtemps que les banques d'émission rembourseront régulièrement leurs propres billets.



Art. 86. 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 la date de son entrée en vigueur.

---

## Bonification aux cantons suivant leur contingent d'émission et leur chiffre de population.

Cantons	Emission autorisée (en milliers de francs)	Population résidente 1900	1 <sup>re</sup> jusqu'à la 5 <sup>e</sup> année			6 <sup>e</sup> année	7 <sup>e</sup> année	8 <sup>e</sup> année	9 <sup>e</sup> année	10 <sup>e</sup> année	11 <sup>e</sup> année	12 <sup>e</sup> année	13 <sup>e</sup> année	14 <sup>e</sup> année	15 <sup>e</sup> année
			50 ct. par fr. 100 d'émission	25 ct. par tête de population	Bonification totale aux cantons	45 ct. par fr. 100 d'émission et 30 ct. par tête de population	40 ct. par fr. 100 d'émission et 35 ct. par tête de population	35 ct. par fr. 100 d'émission et 40 ct. par tête de population	30 ct. par fr. 100 d'émission et 45 ct. par tête de population	25 ct. par fr. 100 d'émission et 50 ct. par tête de population	20 ct. par fr. 100 d'émission et 55 ct. par tête de population	15 ct. par fr. 100 d'émission et 60 ct. par tête de population	10 ct. par fr. 100 d'émission et 65 ct. par tête de population	5 ct. par fr. 100 d'émission et 70 ct. par tête de population	75 ct. par tête de population
Zurich . . . . .	30,000	431,036	150,000	107,759	257,759	264,311	270,863	277,414	283,966	290,518	297,070	303,622	310,173	316,725	323,277
Berne . . . . .	20,000	589,433	100,000	147,358	247,358	266,830	286,301	305,773	325,245	344,716	364,188	383,660	403,131	422,603	442,075
Lucerne . . . . .	11,000	146,519	55,000	36,630	91,630	93,456	95,282	97,108	98,934	100,760	102,585	104,412	106,237	108,063	109,889
Uri . . . . .	1,500	19,700	7,500	4,925	12,425	12,660	12,895	13,130	13,365	13,600	13,835	14,070	14,305	14,540	14,775
Schwyz . . . . .	3,000	55,385	15,000	13,846	28,846	29,115	31,385	32,654	33,923	35,193	36,464	37,731	39,000	40,270	41,539
Unterwald-le-haut . . . . .	1,000	15,260	5,000	3,815	8,815	9,078	9,341	9,604	9,867	10,130	10,393	10,656	10,919	11,182	11,445
Unterwald-le-bas . . . . .	1,000	13,070	5,000	3,267	8,267	8,421	8,574	8,728	8,882	9,035	9,188	9,342	9,495	9,649	9,802
Glaris . . . . .	2,500	32,349	12,500	8,087	20,587	20,955	21,322	21,690	22,057	22,425	22,792	23,159	23,527	23,894	24,262
Zoug . . . . .	3,000	25,093	15,000	6,273	21,273	21,028	20,783	20,537	20,292	20,046	19,801	19,556	19,310	19,065	18,820
Fribourg . . . . .	7,250	127,951	36,250	31,988	68,238	71,010	73,783	76,555	79,328	82,101	84,873	87,646	90,418	93,191	95,963
Soleure . . . . .	5,000	100,762	25,000	25,191	50,191	52,729	55,267	57,805	60,343	62,881	65,419	67,957	70,495	73,033	75,571
Bâle-ville . . . . .	34,000	112,227	170,000	28,057	198,057	186,668	175,279	163,891	152,502	141,114	129,725	118,336	106,948	95,559	84,170
Bâle-campagne . . . . .	2,000	68,497	10,000	17,124	27,124	29,549	31,974	34,399	36,824	39,248	41,673	44,098	46,523	48,948	51,373
Schaffhouse . . . . .	6,000	41,514	30,000	10,379	40,379	39,454	38,530	37,605	36,681	35,757	34,833	33,908	32,984	32,060	31,135
Appenzell-Rh. ext. . . . .	3,000	55,281	15,000	13,820	28,820	30,085	31,348	32,612	33,876	35,140	36,405	37,669	38,933	40,197	41,461
Appenzell-Rh. int. . . . .	1,000	13,499	5,000	3,375	8,375	9,550	8,725	8,900	9,075	9,249	9,424	9,599	9,774	9,949	10,124
St-Gall . . . . .	33,000	250,285	165,000	62,571	227,571	223,585	219,600	215,614	211,628	207,642	203,657	199,671	195,685	191,700	187,714
Grisons . . . . .	4,000	104,520	20,000	26,130	46,130	49,356	52,582	55,808	59,034	62,260	65,486	68,712	71,938	75,164	78,390
Argovie . . . . .	6,000	206,498	30,000	51,625	81,625	88,949	96,274	103,599	110,924	118,249	125,574	132,899	140,224	147,548	154,873
Thurgovie . . . . .	6,000	113,221	30,000	28,305	58,305	60,966	63,627	66,288	68,949	71,610	74,271	76,933	79,594	82,255	84,916
Tessin . . . . .	9,250	138,638	46,250	34,660	80,910	83,216	85,523	87,830	90,137	92,444	94,751	97,058	99,365	101,671	103,978
Vaud . . . . .	12,000	281,379	60,000	70,345	130,345	138,414	146,483	154,552	162,621	170,690	178,758	186,827	194,896	202,965	211,034
Valais . . . . .	—	114,438	—	28,609	28,609	34,331	40,053	45,775	51,497	57,219	62,941	68,663	74,385	80,106	85,828
Neuchâtel . . . . .	16,000	126,279	80,000	31,570	111,570	109,884	108,198	106,512	104,825	103,140	101,453	99,767	98,081	96,395	94,709
Genève . . . . .	24,000	132,609	120,000	33,152	153,152	147,783	142,413	137,044	131,674	126,304	120,935	115,565	110,196	104,826	99,457
	241,500	3,315,443	1,207,500	828,861	2,036,361	2,081,383	2,126,405	2,171,427	2,216,449	2,261,471	2,306,494	2,351,516	2,396,536	2,441,558	2,486,580

## Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la concession d'un chemin de fer électrique à voie étroite de la gare de Zoug à Schœnegg et d'un funiculaire de Schœnegg au Zugerberg.

(Du 16 juin 1904.)

---

Monsieur le président et messieurs,

Par requête du 30 mars 1904, N.M. Froté, Westermann et Cie, à Zurich, ont présenté, pour le compte d'une société par actions à constituer, au Département des Chemins de fer pour être transmise aux autorités fédérales, une demande de concession pour l'établissement et l'exploitation d'un chemin de fer électrique à voie étroite de la gare de Zoug à Schœnegg et d'un funiculaire de Schœnegg au Zugerberg.

Le rapport général accompagnant la demande désigne, comme but du projet dont il s'agit, l'ouverture à la circulation du Zugerberg. La ligne projetée permettrait aux habitants de la ville de Zoug, aussi bien qu'à ceux des rives industrielles et densément peuplées du lac de Zurich, de même qu'aux habitants de la ville même de Zurich, d'atteindre en peu de temps et à peu de frais le Zugerberg, qui représente un vaste parc alpin. L'hiver, le Zugerberg offre une place de sport avantageuse pour amateur de *luges* et de skis, place qui cependant ne sera vraiment ouverte au public que lorsqu'une

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi créant une banque centrale d'émission, en exécution de l'article 39 de la constitution fédérale. (Du 13 juin 1904.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1904
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1904
Date	
Data	
Seite	433-526
Page	
Pagina	
Ref. No	10 075 920

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.