

| | |
|---------------------|---|
| Zeitschrift: | Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV |
| Herausgeber: | Schweizerischer Juristenverein |
| Band: | 68 (1949) |
| Artikel: | La revision du fondement juridique du système monétaire suisse |
| Autor: | Guisan, Henri |
| DOI: | https://doi.org/10.5169/seals-895879 |

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La révision du fondement juridique du système monétaire suisse

Par Henri Guisan, Docteur en droit,
Licencié ès sciences commerciales et économiques, Bâle

Comme chacun le sait, le système monétaire suisse, pour une part importante de ses dispositions, repose actuellement sur la législation extraordinaire et provisoire promulguée dans les années de crise qui ont précédé la seconde guerre mondiale. Afin de pouvoir rétablir un régime juridique définitif, les autorités fédérales ont soumis au peuple et aux cantons un projet d'amendement de l'article 39 de la Constitution. Ce projet a été repoussé en date du 22 mai 1949. Le problème de la révision du droit monétaire suisse reste donc à résoudre.

Notre intention dans cette étude est de contribuer à la préparation d'une solution à ce problème en rappelant les origines du droit monétaire suisse, son évolution à partir de 1914 et en cherchant à établir la véritable question que pose la révision du fondement juridique du système monétaire suisse^{1, 2}.

I. — Le régime monétaire suisse avant 1914

1^o La régale des monnaies métalliques

En raison du caractère fédéraliste très prononcé de l'ancienne Confédération, la frappe des monnaies est longtemps restée affaire des cantons et même des communes qui, dans ce domaine comme dans d'autres, jouissaient d'une souveraineté absolue.

¹ Bibliographie: Voir page 420.

² Abréviations:

FF = Feuille fédérale.

Bull. stén. = Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale.

ROLF = Recueil officiel des lois et arrêtés fédéraux.

Sous l'influence française, au temps de la République Helvétique Une et Indivisible, on assiste à une première centralisation. La loi du 19 mars 1799 instituait un régime monétaire helvétique. La Constitution de 1802 maintenait ce régime. Par contre, l'Acte de Médiation de 1803 apportait un tempérament: il conférait bien à la Diète le droit de prescrire un titre monétaire uniforme, mais il accordait aux cantons l'exercice des droits régaliens. En fait, avant 1850, la Suisse possédait encore onze systèmes monétaires, les uns originaux (le franc «suisse», le florin de Zurich), les autres basés sur l'étranger (le franc français, le florin impérial). On ne distinguait pas moins de 70 types divers de monnaies en circulation. Certains ont qualifié la période antérieure à 1850 de véritable «chaos monétaire»³.

Lors des travaux préparatoires de la Constitution de 1848, l'accord se fit rapidement sur la nécessité de centraliser l'émission de la monnaie métallique, mais il ne fut pas possible de s'entendre sur le choix d'un système monétaire. On décida alors de se limiter dans la Constitution à transférer à la Confédération tous les droits compris dans la régale des monnaies, le choix du système monétaire étant laissé au législateur fédéral⁴. L'article 36 de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848 a réalisé ce transfert. Il était ainsi conçu:

«La Confédération exerce tous les droits compris dans la régale des monnaies. Les cantons cessent de battre monnaie; le numéraire est frappé par la Confédération seule.

Une loi fédérale fixera le pied monétaire ainsi que le tarif des pièces en circulation; elle statuera aussi sur les dispositions ultérieures sur l'obligation où sont les cantons de refondre ou de refapper une partie des monnaies qu'ils ont émises.»

L'article 36 de la Constitution de 1848 est devenu l'article 38 de la Constitution du 29 mai 1874, dans lequel on s'est borné, selon Burckhardt, à supprimer les disposi-

³ Bordier, p. 17, Cruchon, p. 11, et le Système monétaire de la Suisse, p. 3.

⁴ Burckhardt, p. 325.

tions transitoires qui étaient devenues sans objet⁵. C'est ainsi que la régale des monnaies métalliques est actuellement régie par la disposition constitutionnelle suivante:

«La Confédération exerce tous les droits compris dans la régale des monnaies.

Elle a seule le droit de battre monnaie.

Elle fixe le système monétaire et peut édicter, s'il y a lieu, des prescriptions sur la tarification de monnaies étrangères.»

Entre 1850 et 1914, la Suisse a passé insensiblement du monométallisme-argent au bimétallisme intégral, puis au bimétallisme boiteux.

Ces régimes impliquent tous trois l'adoption d'une *unité monétaire*, laquelle correspond à un poids déterminé du métal pris pour étalon. Ils sont polymétallistes en ce sens que les pièces mises en circulation par l'Etat sont faites en plusieurs métaux: or, argent, nickel, etc. On distingue la *monnaie principale*, dont la valeur nominale coïncide avec la valeur métallique ou commerciale, et la monnaie accessoire, dite *monnaie de billon ou monnaie divisionnaire*, dont la valeur commerciale est inférieure à la valeur métallique.

La monnaie principale possède généralement deux attributs, le cours légal absolu et la frappe libre; la monnaie accessoire, par contre, a comme seul attribut le cours légal limité aux paiements portant sur de petits montants.

Il y a *cours légal* lorsque les créanciers de sommes d'argent sont obligés par les pouvoirs publics de recevoir la monnaie en paiement, c'est-à-dire lorsque l'Etat lui donne force libératoire. La *frappe libre* est le droit pour les particuliers de porter du métal à l'Hôtel des Monnaies et de demander qu'il soit transformé en monnaie et qu'on leur rende en pièces l'équivalent du poids de métal, sous la seule déduction des frais de monnayage. Quand existe, dans un pays, la frappe libre, il s'ensuit qu'il y a nécessaire-

⁵ Burckhardt, p. 326.

ment égalité entre la valeur commerciale et la valeur nominale de la monnaie.

Au XIX^e siècle, le problème à résoudre était de savoir à quel métal, ou à quels métaux, serait accordé le caractère de monnaie principale. Trois solutions sont possibles.

- 1^o On peut donner à l'argent seul les attributs de la monnaie principale. C'est le *monométallisme-argent*, système dans lequel les pièces d'argent ont force libératoire illimitée, une valeur nominale équivalente à leur valeur commerciale et généralement la frappe libre. La loi fédérale du 7 mai 1850, qui est le premier acte législatif concernant le système monétaire suisse, a introduit ce régime en Suisse sans, cependant, déléguer aux particuliers le droit de frappe libre⁶.
- 2^o On peut donner à l'or seul les attributs de la monnaie principale. On parle alors de *monométallisme-or*. Ce système a été adopté au XIX^e siècle par l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats scandinaves.
- 3^o On peut, enfin, mettre sur le même pied l'or et l'argent, c'est-à-dire accorder à la fois aux pièces d'or et d'argent le pouvoir libératoire illimité et la frappe libre, la loi établissant un rapport fixe de valeur entre les deux métaux. C'est le *bimétallisme intégral*. La France a adopté ce système en 1803, le rapport légal entre l'or et l'argent étant de 1 à 15½.

La loi fédérale de 1850 ayant été suivie d'une floraison particulièrement riche d'édits de tous genres dans le domaine de la monnaie métallique, il n'est guère possible de décrire l'évolution du système monétaire suisse jusqu'en 1914 sans entrer dans quantité de détails inutiles pour

⁶ Nous nous abstenons d'indiquer les références dans le recueil officiel des lois et arrêtés fédéraux pour tous les actes législatifs suisses et les conventions et arrangements internationaux concernant le système monétaire suisse publiés jusqu'au 31 octobre 1924, l'étude de la Banque Nationale Suisse sur le système monétaire de la Suisse reproduisant leur texte.

l'objet de la présente étude. Nous nous bornerons à rappeler que la Suisse adhéra en 1865 à l'Union monétaire latine, dont firent également partie la Belgique, la France, l'Italie et la Grèce, et qui établit le bimétallisme intégral en donnant la même condition juridique aux pièces d'or et aux pièces de cinq francs en argent. Le bimétallisme intégral fut remplacé par la suite par ce qu'on a appelé le «*bimétallisme boiteux*», système dans lequel la frappe libre des pièces d'argent de cinq francs était suspendue.

C'est ce dernier système qui était en vigueur en Suisse dans les années qui ont précédé la première guerre mondiale. Les pièces suisses d'or et de cinq francs en argent avaient cours légal absolu; toutes les autres monnaies suisses n'avaient qu'un pouvoir libératoire limité. Seules les pièces d'or avaient l'attribut de la frappe libre. Quant aux pièces d'or et de cinq francs en argent de l'Union monétaire latine, elles avaient soit le cours légal absolu, soit uniquement le *cours dit «officiel»* en vertu duquel seules les caisses publiques étaient tenues de les accepter en paiement. En fait, le bimétallisme boiteux se rapprochait donc beaucoup du monométallisme-or.

2° Le monopole des billets de banque

Le billet de banque est apparu tardivement en Suisse. Les premiers billets furent des bons de 500 francs «suisses» au porteur mis en circulation dès 1826 par la Caisse de dépôts de la ville de Berne. Le plus ancien institut créé en vue de l'émission est la Banque cantonale de Berne qui ouvrit ses guichets en 1834.

Dès cette époque, l'usage des billets de banque se répand peu à peu. Les principales places sont dotées dès 1846 d'une banque d'émission, et de 1850 à 1870 vingt nouvelles banques commencent à émettre à leur tour des billets. L'usage des billets conserve, toutefois, un caractère local. Le cours légal n'existe nulle part, mais parfois le cours officiel cantonal.

La guerre de 1870-1871 provoque la suspension temporaire des entrées de monnaies métalliques de provenance étrangère. Les billets de banque, dont la circulation est trop faible, ne parviennent pas à suppléer à l'insuffisance de numéraire. Les banques suisses d'émission se révèlent, en outre, peu aptes à parer à une crise par une politique souple de l'escompte d'effets. Devant ces difficultés, les partisans d'une intervention de la Confédération deviennent de plus en plus nombreux. Certains réclament une banque d'émission centrale, d'autres se limitent à demander qu'il soit attribué à la Confédération un pouvoir de réglementation.

C'est ce dernier point de vue qui triomphe dans la Constitution fédérale du 29 mai 1874, qui contient pour la première fois une disposition concernant la monnaie de papier. Cette disposition (article 39) est libellée en ces termes:

«La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission de billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets.»

En exécution de cette disposition, les Chambres fédérales adoptent en date du 8 mars 1881 la loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1882. Cette loi crée ce qu'on a appelé le régime de la «soumission volontaire», dans lequel l'émission est permise à toute banque satisfaisant aux conditions légales.

Le système de la réglementation s'étant révélé défectueux, la nécessité de la centralisation de l'émission des billets de banque s'impose de plus en plus. La cause est gagnée en 1891; le 18 octobre, le peuple et les cantons acceptent le monopole. L'article 39 de la Constitution a dès lors la teneur suivante:

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

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

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

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

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

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

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

Plus de dix ans devaient s'écouler avant que le monopole des billets de banque soit réalisé. Ce n'est, en effet, que le 6 octobre 1905 que l'Assemblée fédérale adopte la loi sur la Banque Nationale Suisse. Celle-ci ouvre ses guichets en juin 1907, et dès 1910 la presque totalité de la monnaie de papier est composée de billets de la Banque Nationale Suisse.

Conformément à l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, les particuliers ne sont pas tenus de les accepter en paiement; leur emploi est donc facultatif, ils ont ce qu'on appelle le «cours libre»⁷.

3° Considérations générales

Ainsi, à la veille de la première guerre mondiale, la régale des monnaies au sens large se trouve réservée ex-

⁷ Cf. pour plus de détails sur l'histoire de l'émission en Suisse du billet de banque, Bordier, p. 19 et suivantes, et l'ouvrage «La Banque Nationale Suisse 1907-1932».

clusivement à la Confédération. Ses droits sont fixés aux articles 38 et 39 de la Constitution fédérale. Il est admis qu'en application de l'article 89 de la Constitution toutes les mesures importantes en matière monétaire doivent être prises par une loi rendue avec l'accord du Conseil National et du Conseil des Etats et soumise au referendum facultatif.

Le billet de banque, dont la plus petite coupure est de cinquante francs, n'est qu'une créance à vue permettant d'obtenir son équivalent de monnaie d'or ou de pièces de cinq francs en argent et ne rapportant pas d'intérêt. Elle constitue donc uniquement une *monnaie fiduciaire*, c'est-à-dire un succédané de la monnaie. Seules les pièces d'or et celles de cinq francs en argent ont cours légal absolu. Celui-ci est une simple mesure de commodité destinée à suppléer au silence des parties qui ne précisent généralement pas dans leurs contrats si l'objet convenu est de la monnaie métallique ou des billets de banque.

L'intervention de la Confédération en matière monétaire est principalement déclarative de valeur. Elle a pour tâches de définir l'unité monétaire, de frapper la monnaie métallique, de régler l'émission de la monnaie de papier et de prendre toutes mesures de police pour assurer la protection de la monnaie contre la mise en circulation de monnaies hors cours et d'objets dont la frappe, le poids, le texte ou la dimension ressemblent à des monnaies suisses.

L'article 39 de la Constitution ayant réservé à la Confédération non seulement le monopole des billets de banque mais également celui des autres monnaies fiduciaires, la Confédération a en outre le droit d'émettre directement de la monnaie de papier, c'est-à-dire des promesses de paiement; cette émission ne doit être, toutefois, qu'une exception, l'article 39 laissant entendre qu'en principe le monopole de la monnaie de papier doit être confié à une banque placée sous une administration spéciale⁸.

⁸ Bordier, p. 91 et suivantes, et Engeli, p. 100 et suivantes, examinent les droits respectifs de la Confédération et de la Banque Nationale Suisse en matière d'émission de monnaie de papier.

L'interdiction de décréter le cours légal de la monnaie de papier en temps de paix et les conditions dans lesquelles les articles 38 et 39 ont été introduits dans la Constitution démontrent que le but principal du système monétaire suisse doit être de fournir à la communauté économique un instrument d'échange dont la valeur métallique est stable. L'intérêt des particuliers, la fixité des bases sur lesquelles leurs relations commerciales sont fondées, voilà ce qui doit guider l'Etat dans les règles qu'il promulgue dans le domaine monétaire, et il n'a pas à intervenir autrement que pour assurer cet objet⁹.

II. — Le régime monétaire suisse à partir de 1914

1^o L'état de nécessité lors de la guerre 1914–1918

Le 25 juillet 1914, le refus du Gouvernement serbe d'accepter l'ultimatum de l'Autriche-Hongrie provoque une crise qui dégénère en panique. A toutes les bourses, les cours s'effondrent. La méfiance se propage dans la population, le public fait la queue devant les banques. La thé-saurisation prend toujours plus d'ampleur, l'or et l'argent disparaissent presque complètement de la circulation. Le mécanisme des règlements sans déplacement de numéraire cesse partiellement de fonctionner. La couverture métallique des billets de la Banque Nationale Suisse fléchit, le taux officiel d'escompte est porté de $3\frac{1}{2}$ à $4\frac{1}{2}$ pour cent le 30 juillet et à $5\frac{1}{2}$ pour cent le lendemain déjà¹⁰.

⁹ Selon Rist, p. 361, l'immense majorité des écrivains qui, aux XVIII^e et XIX^e siècles, ont réfléchi sur la monnaie partent de l'idée que l'utilité principale d'un système monétaire est de fournir à la communauté économique un bon instrument d'échange et une réserve stable de valeurs.

¹⁰ La couverture métallique des billets de banque est tombée de 74,3 % le 23 juillet à 46,9 % le 5 août 1914; elle s'est stabilisée ensuite autour de 49 %, puis le pourcentage s'est lentement relevé. Le taux officiel d'escompte a encore été augmenté à 6 % le 3 août 1914; le 10 septembre 1914, il pouvait être ramené à 5 %. Cf. Kellenberger, p. 1 et suivantes, et l'ouvrage «La Banque Nationale Suisse 1907-1932», p. 103 et suivantes.

Le Conseil fédéral s'estime, en conséquence, obligé de prendre des mesures pour défendre d'une manière efficace la forte encaisse métallique dont la Banque dispose, et pour maintenir sa puissance d'émission intacte et lui permettre ainsi de subvenir aux besoins du pays. A cet effet, le Conseil fédéral décrète, en date du 30 juillet 1914, bien qu'il ne soit pas compétent, le cours légal des billets de la Banque Nationale Suisse et dispense celle-ci de l'obligation de les rembourser en métal, c'est-à-dire leur donne le *cours forcé*. Quatre jours plus tard, soit le 3 août 1914, cette décision est sanctionnée par l'Assemblée fédérale. Celle-ci invoque, en outre, l'état de nécessité et donne au Conseil fédéral pouvoir illimité de prendre toutes les mesures nécessaires à la défense du pays, au maintien de la neutralité et aussi à la protection de son crédit et des intérêts économiques¹¹.

Le manque de petites coupures se faisant fortement sentir, le Conseil fédéral autorise, en date des 30 juillet et 3 août 1914, la Banque Nationale Suisse à mettre en circulation les billets de 5 et 20 francs qu'elle avait eu la prévoyance de faire imprimer à l'avance. Puis, par arrêté du 14 août 1914, le Conseil fédéral cède à la Banque Nationale Suisse, pour être mis en circulation, 30 millions de bons de caisse fédéraux de 5, 10 et 20 francs, qui avaient été préparés en 1899 et en 1900 et qui sont garantis à la fois par la Caisse d'Etat fédérale et par la Banque Nationale Suisse. Enfin, en date du 9 septembre 1914, le Conseil fédéral décide, afin de permettre la mobilisation d'actifs sûrs, mais difficilement réalisables par suite des circonstances, la création d'une Caisse de prêts de la Confédération Suisse garantie par l'Etat fédéral, l'autorise à se procurer ses capitaux d'exploitation en émettant des bons de caisse de 25 francs et charge la Banque Nationale Suisse de régler leur mise en circulation. Comme les billets de banque, les bons de caisse fédéraux et les bons de la Caisse de prêts de la Confédération ont cours légal et cours forcé.

¹¹ ROLF 1914, p. 347.

Le régime monétaire de la Suisse est dès lors celui de la monnaie de papier inconvertisse, dite *papier-monnaie*. Ce qui caractérise le papier-monnaie, c'est que la date à laquelle il sera à nouveau convertible peut être renvoyée indéfiniment et que souvent la quantité de métal, que l'on pourra obtenir en remboursement, ne peut même plus être déterminée. Le seul droit précis qui lui soit attaché est celui d'acquitter les dettes. Sa valeur métallique est dès lors variable. Quant à son pouvoir d'achat, il dépend de l'idée que se font ceux qui le reçoivent de la nature et de la quantité des objets (marchandises, services, devises sur les pays étrangers) en lesquels le papier-monnaie se transformera¹².

Le cours légal, accompagné du cours forcé de la monnaie de papier, n'est donc plus une simple mesure de commodité. Il constitue un acte par lequel l'Etat impose aux créanciers de sommes d'argent l'obligation d'accepter en paiement le papier-monnaie à sa valeur nominale, quelle que soit sa valeur métallique.

Le cours légal de la monnaie de papier ayant été promulgué en cas de nécessité en temps de guerre, les autorités fédérales avaient incontestablement le droit de prendre cette mesure en vertu de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution. Bien que la Constitution ne mentionne pas le cours forcé, on doit admettre qu'elles avaient également le droit de dispenser la Banque Nationale Suisse de l'obligation de rembourser en métal ses billets. La défense de la couverture métallique ne peut, en effet, être assurée que par la combinaison du cours légal des billets de banque, qui assure leur circulation, et du cours forcé, qui empêche que leur couverture métallique ne soit réduite par des demandes exagérées de remboursement en temps de crise. C'est ainsi que cette interprétation n'a jamais été contestée et que, dès 1921, afin de supprimer toute difficulté à cet égard, la loi sur la Banque Nationale Suisse a délégué au Conseil

¹² Cf. au sujet de la nature du papier-monnaie, Rist, p. 342 et 343.

fédéral la compétence de promulguer, en cas de nécessité en temps de guerre, simultanément le cours légal et le cours forcé des billets de banque, les expériences faites ayant montré qu'en pareil cas il n'est pas toujours possible d'attendre une session de l'Assemblée fédérale¹³.

*2^o Le rétablissement en 1929 et en 1931
de la législation normale*

Sitôt la guerre terminée, il s'avéra qu'en dépit des dispositions de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, il n'était pas possible de mettre immédiatement fin au cours légal de la monnaie de papier. Une série de mesures préparatoires furent nécessaires.

Le 22 octobre 1920, le Conseil fédéral décide le retrait des bons de caisse fédéraux. Le 22 janvier 1924, un nouvel arrêté du Conseil fédéral décrète la liquidation de la Caisse de prêts de la Confédération Suisse et le retrait des bons qu'elle a émis. La même année, des mesures pratiques sont prises pour rétablir la valeur-or du franc suisse, qui était tombée depuis 1919 au-dessous de la parité par rapport au dollar, et maintenir définitivement cette valeur¹⁴. En 1926, l'Union monétaire latine est dissoute et, dès lors, la Suisse a repris entièrement sa liberté en matière de législation monétaire. Les pays européens ayant, pour ainsi dire tous, assaini leur monnaie et introduit l'étalon-or sous une forme ou une autre entre 1924 et 1929, il est décidé, dès 1929, de fixer la teneur définitive de la législation monétaire suisse.

Trois mesures sont prises à cet effet. Le 20 décembre 1929, l'Assemblée fédérale vote une loi modifiant la loi

¹³ Article 22 de la loi fédérale sur la Banque Nationale Suisse du 7 avril 1921, amendée le 27 septembre 1923, le 19 juin 1925 et le 20 décembre 1929 — ROLF 1930, p. 97.

¹⁴ La baisse maximum du franc suisse a été de 24 % par rapport au dollar en date du 30 décembre 1920. Cf. Cruchon, p. 20 et suivantes.

sur la Banque Nationale Suisse¹⁵. Un arrêté du Conseil fédéral abroge, en date du 28 mars 1930, le cours légal et le cours forcé des billets de banque¹⁶. Et, enfin, le 3 juin 1931, une nouvelle loi sur la monnaie est adoptée par l'Assemblée fédérale¹⁷.

En vertu de cette nouvelle législation, la Suisse abandonne définitivement le bimétallisme et adopte le monométallisme-or. Le franc suisse, dont la valeur métallique d'avant 1914 est intégralement maintenue, est défini dorénavant comme équivalant à un montant de 0,29032 gramme d'or fin, un kilogramme d'or fin correspondant à 3444 $\frac{4}{9}$ francs. Formellement, la règle de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution est respectée; les billets de la Banque Nationale Suisse sont, en droit, retombés au rang de monnaie fiduciaire librement convertible et ne peuvent être imposés en paiement. Seules les monnaies d'or ont cours légal absolu.

En fait, il est créé un régime quelque peu différent. Une disposition transitoire de la loi sur la Banque Nationale Suisse (article 20 bis) autorise cette dernière à ne pas rembourser ses billets en monnaies d'or et à remettre à la place de celles-ci des lingots d'or du poids marchand usuel (environ 12 kg.) ou des devises sur des pays ayant un marché libre de l'or, tant que les banques d'émission des pays désignés comme importants par les autorités de la Banque Nationale Suisse ne remboursent pas elles-mêmes leurs billets en monnaies d'or. De même, le Règlement d'exécution de la loi du 3 juin 1931 sur la monnaie, promulgué par le Conseil fédéral en date du 16 janvier 1934, donne le droit au Département fédéral des finances et des douanes de refuser l'autorisation de faire frapper des monnaies d'or, aussi longtemps que la Banque Nationale Suisse

¹⁵ ROLF 1930, p. 97. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale porte la date du 8 octobre 1929 (FF 1929 III 107).

¹⁶ ROLF 1930, p. 101.

¹⁷ ROLF 1931, p. 613. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale porte la date du 3 juillet 1930 (FF 1930 II 1).

n'échange pas ses billets contre des monnaies d'or sans limitation de la somme¹⁸.

La réforme monétaire de 1929 et de 1931 aboutit donc au résultat suivant: les monnaies à cours légal complet ne circulent pas et ne peuvent même pas être obtenues. Les billets de banque, les seules monnaies en usage à côté de la monnaie divisionnaire, ne peuvent être imposés légalement en paiement.

Le Conseil fédéral justifie comme suit la solution adoptée¹⁹:

«Les pays voisins (de la Suisse) souffrent d'une disette d'or des plus prononcée; ils ont par conséquent la tendance d'attirer vers eux l'or étranger. C'est particulièrement le cas de la Reichsbank, qui poursuit avec méthode ses achats d'or. Remarquons à ce sujet qu'elle pourrait se procurer un kilo d'or pour 2791 marks en Suisse et pour 2794 marks en Angleterre, à supposer que les changes soient au pair. Si notre institut d'émission mettait en circulation le métal jaune, celui-ci prendrait vite le chemin de l'étranger; force serait de le remplacer par de l'or acquis à grands frais à Londres ou à New-York. Toutefois, la Grande-Bretagne elle-même a renoncé à la circulation d'or, et sa législation l'exclut expressément; il est donc compréhensible que sa banque d'émission, notre plus gros fournisseur d'or, ne s'en défasse pas volontiers, surtout aux fins d'approvisionner un autre pays. Nous devrions donc nous dépouiller de notre or en faveur de nos voisins, jusqu'à ce que leurs besoins en métal jaune soient satisfaits, sans avoir nous-mêmes la possibilité d'en obtenir. L'unique moyen de protéger notre encaisse-or serait de maintenir élevé le change de notre franc. Cela exigerait tout d'abord de fréquents changements et par là des augmentations du taux de l'escompte. L'économie suisse aurait à en subir les contre-coups. Le taux de l'escompte officiel a une influence déterminante sur la formation du taux de l'intérêt; une telle politique des changes ne manquerait certainement pas de provoquer l'élévation du taux des obligations et d'avoir une répercussion fâcheuse sur le marché hypothécaire. La

¹⁸ ROLF 1934, p. 98. Cf. également au sujet de la frappe libre des pièces d'or l'exposé contenu dans le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale en date du 4 mars 1949 (FF 1949 I 535).

¹⁹ Extrait du Message du Conseil fédéral en date du 8 octobre 1929 (FF 1929 III 113).

conséquence inévitable en serait la hausse générale du coût de la production. Cette crainte n'est pas hypothétique, mais réelle, comme le prouvent les événements survenus en Angleterre en février 1929 et tout récemment, le 26 septembre dernier: malgré la forte position qu'elle occupe sur le marché de l'or, la banque d'Angleterre s'est vue contrainte à éléver le taux de l'escompte pour protéger ses réserves d'or. Les commerçants et les industriels de Grande-Bretagne ont protesté, et cela se conçoit; il se trouve, en effet, que seule la nécessité de préserver son encaisse de métal jaune l'avait déterminée à prendre cette mesure, et non pas la situation économique du pays. Au cours de ces trois dernières années, la Suède et la Hollande ont procédé à des majorations du taux de l'escompte, justifiées en partie par la politique de l'or que poursuit l'Allemagne. La Hollande a recours encore à un autre moyen auxiliaire: il n'est permis d'exporter l'or que dans les pays d'où l'on peut l'importer en cas de besoin. Ces diverses raisons empêchent absolument d'imposer à la banque l'obligation de rembourser ses billets en monnaies d'or. Il est préférable de choisir une solution transitoire.»

3^e La dévaluation du franc suisse en 1936

Le nouveau régime monétaire est à peine établi que la grande crise économique et mondiale, qui a débuté en 1929 sous la forme d'un effondrement des cours à la bourse de New-York, atteint la Suisse et menace d'entraîner des déficits importants dans les finances de la Confédération.

Afin de parer à cette menace, les Chambres fédérales décrètent, en date du 13 octobre 1933, une série de «mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales» et chargent le Conseil fédéral de prendre toutes les dispositions utiles pour assurer l'exécution de ces mesures. Sur proposition du Conseil fédéral, qui invoque l'état de nécessité, les Chambres fédérales munissent leur arrêté de la clause d'urgence et excluent ainsi la consultation populaire, bien que cet arrêté ait institué des impôts que la Constitution ne donnait pas à la Confédération le droit de percevoir²⁰.

²⁰ ROLF 1933, p. 859. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale porte la date du 2 septembre 1933 (FF 1933 II 201). Le problème de l'état de nécessité est examiné aux pages 286 et suivantes du Message.

En 1934 et en 1935, la situation économique et financière de la Suisse continue à s'aggraver; la crise s'étend également au domaine du crédit et le franc suisse fait l'objet de plusieurs attaques. En conséquence, le Conseil fédéral, dans son Message en date du 22 novembre 1935, demande aux Chambres fédérales, non seulement de renforcer les mesures prises en matière de finances fédérales, mais de lui octroyer «pleins pouvoirs temporaires pour protéger le crédit national et la monnaie». En date du 31 janvier 1936, les Chambres fédérales donnent suite à la proposition du Conseil fédéral, votent ce qu'on a appelé le «deuxième programme financier», munissent à nouveau leur arrêté de la clause d'urgence et y introduisent un article 53 ainsi conçu²¹:

«Mesures de nécessité:

Le Conseil fédéral est autorisé à prendre toutes mesures qu'il jugera nécessaires au maintien du crédit national et qu'il estimera ne pouvoir être différées.

Ces mesures seront l'objet d'un rapport qui devra être présenté à la plus prochaine session de l'Assemblée fédérale.»

Quelques mois plus tard, soit le 25 septembre 1936, le Gouvernement français décide de proposer au Parlement la dévaluation du franc français d'environ 30%. Le lendemain, le Conseil fédéral, se basant sur les pouvoirs qu'il tient de l'article 53, alinéa 1, de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936, décide la dévaluation du franc suisse, et le 27 septembre 1936, il promulgue l'arrêté réalisant celle-ci²².

²¹ ROLF 1936, p. 17. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale porte la date du 22 novembre 1935 (FF 1935 II 761). Le problème des mesures à prendre pour protéger le crédit national et la monnaie est examiné à la page 880 du Message.

²² ROLF 1936, p. 765. Selon Renou, p. 127, la décision du Conseil fédéral a été prise par 4 voix contre 3. Le Président de la Confédération a confirmé, dans son intervention au Conseil des Etats, qu'il n'y avait pas eu unanimité au Conseil fédéral (Bull. stén. 1936, p. 1309). Le Conseil des Etats a pris acte, avec approbation, du rapport du Conseil fédéral par 36 voix contre 5 et le Conseil National par 99 voix contre 60. Cf. Bull. stén. 1936 du Conseil des Etats, p. 371 et suivantes et du Conseil National, p. 1302 et suivantes.

Cet arrêté introduit à nouveau le cours légal des billets de banque, dispense la Banque Nationale Suisse de l'obligation de les rembourser en or ou en devises-or, lui prescrit de maintenir leur couverture légale et charge la Banque Nationale Suisse de maintenir la parité-or du franc à une valeur comprise entre 190 et 215 milligrammes d'or fin.

Le régime du papier-monnaie est dès lors rétabli à titre provisoire. Le billet de banque, qui était déjà, en fait, le seul moyen de paiement, est maintenant expressément reconnu comme tel par l'Etat; il est inconvertible. Non seulement les pièces d'or ne circulent plus, mais elles ont pratiquement perdu leur caractère de monnaie et sont devenues des marchandises²³. En droit, la parité-or du franc suisse est variable entre certaines limites; en fait, la Banque Nationale Suisse est tenue, par une instruction spéciale du Conseil fédéral, de maintenir la parité à un niveau correspondant à une dévaluation d'environ 30%, c'est-à-dire à une valeur se rapprochant de 0,20322 gramme d'or fin²⁴.

Le cours légal, combiné avec le cours forcé et avec la réduction du poids de métal fin qui définit l'unité monétaire, constitue à nouveau un acte par lequel l'Etat impose aux créanciers de sommes d'argent l'obligation d'accepter en paiement le papier-monnaie à sa valeur nominale, en dépit de la diminution de sa valeur-or. Il a permis à l'Etat de modifier l'objet convenu des prestations en monnaie, c'est-à-dire de prendre parti en faveur de certains intérêts contre d'autres qu'il estime moins importants. Il a rendu possible une expropriation partielle, sans indemnités, des créanciers des particuliers comme de ceux de l'Etat²⁵.

²³ Les monnaies d'or suisses sont à partir de 1942 considérées, au point de vue fiscal, comme marchandises et sont, en conséquence, passibles de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Cf. Ordonnance N° 6 du 7 décembre 1942 du Département fédéral des finances et des douanes (ROLF 1942, p. 1134).

²⁴ Cf. Rapport de la Banque Nationale Suisse pour l'exercice 1936, p. 19.

²⁵ Cf. l'exposé de Baudin sur les inconvénients de l'inflation et de la dévaluation, La Monnaie, 1938, p. 114 et suivantes.

L'article 38 de la Constitution disposant que la Confédération «fixe» le système monétaire, il n'est pas discutable que le législateur fédéral est compétent pour modifier le poids de métal fin qui définit l'unité monétaire²⁶. Il est, par contre, incontestable que l'introduction du cours légal de la monnaie de papier n'était pas conforme à l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, puisqu'il n'y avait pas «cas de nécessité en temps de guerre». Cette dérogation à une règle constitutionnelle soulève deux questions d'ordre formel: le Conseil fédéral avait-il le droit de prendre cette mesure sur la base des pouvoirs que lui donnait l'article 53 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936? Les règles générales sur l'état de nécessité permettent-elles de déroger à une règle particulière de la Constitution qui a expressément prévu l'état de nécessité, mais qui l'a restreint à une éventualité qui n'est pas en cause? Enfin, la dévaluation soulève une question d'ordre général, à savoir si et sous quelles conditions l'Etat a le droit de modifier l'objet convenu des prestations de monnaie en changeant le poids de métal fin qui définit l'unité monétaire.

Nous n'avons pas l'intention d'entrer dans ce débat, qui relèverait d'une étude d'ordre général sur les droits de l'Etat. Nous nous bornerons à rappeler que le Conseil fédéral a motivé sa décision comme suit dans le rapport qu'il a adressé en date du 28 septembre 1936 à l'Assemblée fédérale²⁷:

«La situation de la Suisse est en vérité telle que la dévaluation du franc français ne devait pas provoquer automatiquement la chute du franc suisse, car la situation de la Banque Nationale était trop forte, celle des banques en général était de nouveau à peu près normale, et les finances fédérales ne paraissent pas à l'heure actuelle être particulièrement en danger. En outre, le franc suisse avait résisté victorieusement à plusieurs attaques dirigées contre lui ces dernières années, puis récemment encore, en mai et juin de cette année. L'encaisse or de la Banque Nationale Suisse, qui depuis lors s'était accrue de nouveau considérablement, avait atteint un

²⁶ Cf. à ce sujet Engeli, p. 139.

²⁷ FF 1936 II, p. 697.

tel niveau qu'elle aurait pu supporter pendant un certain temps une nouvelle attaque contre le franc suisse, encore que, sitôt connue la dévaluation du franc français, elle ait subi d'importants retraits²⁸. Ce que nous craignons le plus, c'était les répercussions de la dévaluation du franc français sur l'économie suisse. Nous craignons que, d'une part, notre voisin de l'ouest n'achète de moindres quantités de nos marchandises d'exportation et, d'autre part, ne gagne d'autant plus de terrain comme concurrent sur le marché mondial. L'industrie hôtelière, qui doit durement lutter pour son existence, devait s'attendre à une nouvelle diminution du nombre des hôtes. La masse des chômeurs se serait accrue. Pour lutter contre ces graves conséquences de la dévaluation française, la caisse de l'Etat aurait été mise derechef fortement à contribution. Le contribuable aurait eu à faire de nouveaux sacrifices, à peine supportables. Les finances de la Confédération, des cantons et des communes auraient été mises à nouveau à une rude épreuve. Si l'équilibre budgétaire n'était pas rétabli, de nouvelles attaques de la spéculation étrangère contre le franc suisse auraient été inévitables et une grande partie de l'encaisse or de notre institut d'émission aurait pris le chemin de l'étranger.

A quoi vint s'ajouter que l'œuvre de dévaluation faite par la France se présentait pour nous sous une forme ayant, du point de vue de la politique monétaire, une importance toute particulière. Les mesures de l'Etat français apparaissent en effet dans le cadre d'une vaste œuvre internationale tendant à stabiliser les rapports des monnaies; un accord passé avec les Etats-Unis et l'Angleterre ouvre les perspectives suivantes: d'une part, la dévaluation est faite par la France, avec l'assentiment de ces Etats et ne sera suivie d'aucune nouvelle guerre des monnaies et, d'autre part, les Etats susindiqués, qui dirigent le commerce mondial, sont prêts à suivre une politique de monnaie stable, à engager une stabilisation internationale des cours des changes et, ce qui mérite d'être spécialement relevé, à atténuer les mesures de contingentement et

²⁸ Dans son rapport pour l'exercice 1936, la Banque Nationale Suisse déclare, à la page 18, qu'«il ressort nettement du rapport du Conseil fédéral et de nos observations sur la situation de la Banque Nationale que la dévaluation ne s'est pas effectuée pour des raisons d'ordre monétaire, mais à la suite de considérations d'ordre économique». De même, il ressort dudit rapport (p. 15-17), qu'en date du 23 septembre 1936, les billets étaient couverts à raison de 121 % par de l'or et l'ensemble des engagements à vue à raison de 86 % par de l'or et des devises-or. Enfin, le taux officiel d'escompte avait pu être ramené, le 9 septembre 1936, de 2 ½ % à 2 %.

les prescriptions relatives aux devises. Il est incontestable que le commerce mondial s'en trouvera puissamment ravivé, et la Suisse se trouverait aussi parmi les bénéficiaires de l'augmentation attendue impatiemment de l'échange international des marchandises et des capitaux. Dans ces conditions, le Conseil fédéral pensa ne pas devoir laisser passer l'occasion de collaborer à l'œuvre d'ordre et de rénovation des rapports internationaux et de se libérer ainsi d'une pression qui, ces dernières années, par l'opposition latente des grandes puissances commerciales du monde envers la Suisse, a pesé sur notre pays.»

III. — La revision du fondement juridique du système monétaire suisse

1^o But de la revision

A partir de 1936, le système monétaire suisse a pour bases légales les articles 38 et 39 de la Constitution fédérale, la loi fédérale sur la Banque Nationale Suisse revisée en 1929, la loi fédérale sur la monnaie de 1931 et l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1936 instituant des mesures monétaires.

L'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1936 est fondé sur l'article 53 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant le «deuxième programme financier». Ce dernier arrêté a une durée d'application limitée, mais ses dispositions, notamment celle relative à la monnaie, sont régulièrement prorogées, la dernière fois par arrêté fédéral du 21 décembre 1945, dont la durée d'application est limitée au 31 décembre 1949²⁹.

Se basant sur ce délai, le Conseil fédéral adresse, en date du 5 novembre 1948, à l'Assemblée fédérale un premier message concernant la revision de la législation monétaire suisse³⁰. Le Conseil fédéral déclare dans ce Message qu'il n'est pas possible dans les circonstances actuelles d'abandonner le cours légal et le cours forcé des billets de banque et propose, en conséquence, d'amender l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, afin de pouvoir conférer le

²⁹ ROLF 1945, p. 1083.

³⁰ FF 1948 III, p. 709.

cours légal aux billets de banque d'une façon générale, et non pas seulement «en cas de nécessité en temps de guerre».

Le Message du Conseil fédéral motive comme suit cette proposition :

«La réserve d'or considérable dont elle dispose actuellement permettrait à la Banque Nationale, au point de vue purement technique, de rembourser ses billets en or; elle pourrait d'autant plus facilement le faire qu'elle aurait la faculté de ne remettre que des barres d'or en échange de billets et d'imposer ainsi certaines limites aux demandes de remboursement. Mais une question beaucoup plus importante demeure à résoudre: celle de savoir si les considérations de politique monétaire permettent d'envisager la cession d'or.

Dans les circonstances présentes, il ne saurait être question, notamment pour les deux raisons suivantes, de remettre l'or en circulation et de rembourser les billets en or. Le rôle effectif et naturel des pièces d'or est, de même que celui des billets de banque et des monnaies divisionnaires, de servir de moyen de paiement. Les expériences faites au cours de ces dernières années ont démontré qu'aujourd'hui on acquiert de l'or exclusivement en vue de le thésauriser ou de faire des gains illicites. Pratiquement, les monnaies d'or ne pourraient remplir leurs fonctions, car elles disparaîtraient immédiatement de la circulation. Tant que cet état de choses résultera d'une répartition inégale des réserves mondiales d'or, il serait d'autant moins recommandable de mettre des pièces d'or en circulation ou de les échanger contre des billets de banque que la majeure partie de ces pièces passeraient à l'étranger. La deuxième raison principale pour laquelle une émission de monnaies d'or ne peut intervenir prochainement consiste dans le fait que la balance des paiements, qui a accusé un solde en notre faveur pendant la guerre, pourrait devenir tôt ou tard déficitaire. Cela obligrait la Banque Nationale à mettre une partie de ses réserves à contribution. Le maintien de nos disponibilités sur le plan international exige qu'on ne procède à aucune émission de pièces d'or, qui n'est du reste ni nécessaire ou désirable du point de vue économique.

La Suisse ne pourra donc revenir au régime de la libre circulation de l'or, ni reprendre le remboursement des billets tant que les conditions propres à ce régime n'auront pas été créées pour les autres monnaies maîtresses. Dans les circonstances actuelles, il ne saurait être question d'abroger le cours forcé. Il ne reste donc, comme nous l'avons expliqué, qu'à maintenir également le cours légal des billets.»

*2^o Amendement proposé pour l'alinéa 6 de l'article 39
de la Constitution*

Dans son Message, le Conseil fédéral propose de substituer au texte actuel de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, le texte suivant:

«La Confédération peut décréter le cours légal des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire. Elle prescrit le maintien d'une couverture suffisante.»

Ce projet est examiné par le Conseil National dans ses séances des 15 décembre 1948 et 10 février 1949, et par le Conseil des Etats dans ses séances des 9 et 11 février 1949³¹. Il ne soulève que deux objections.

La première émane des partisans du système de la monnaie-index. Ceux-ci proposent de fixer dans la Constitution d'une façon impérative que les billets de banque ont cours légal illimité et que la banque d'émission a pour «tâche, afin d'assurer une pleine occupation, de régler le marché de l'argent de manière à assurer la stabilité du pouvoir d'achat de l'argent, mesuré d'après un indice officiel du coût de la vie». Suivant la suggestion de sa Commission et l'avis du Chef du Département fédéral des finances et des douanes, le Conseil National rejette cette proposition à une très forte majorité³².

³¹ Bull. stén. du Conseil des Etats 1949, p. 59 et 97 et du Conseil National 1948, p. 678 et 1949, p. 276.

³² Bull. stén. du Conseil National 1948, p. 684. La proposition des partisans du système de la monnaie-index a été reprise dans une initiative qui a été déposée le 1^{er} septembre 1949 à la Chancellerie fédérale (FF 1949 II 575). Cette initiative propose que les alinéas 3 et 6 de la Constitution soient remplacés par le texte suivant:

«Al. 3. La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche principale de régler la circulation de la monnaie en Suisse de telle façon que le pouvoir d'achat du franc suisse reste constant ou autrement dit que l'indice des prix des marchandises de première nécessité reste constant, afin de garantir le plein-emploi des travailleurs.

Al. 6. La Confédération décrète l'acceptation obligatoire des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire.»

La seconde objection est due à la Commission du Conseil National, qui estime que le texte proposé par le Conseil fédéral, selon lequel la Confédération prescrit le maintien «d'une couverture suffisante», n'est pas clair. Elle propose donc, d'entente avec le Département fédéral des finances et des douanes, de modifier ce texte en stipulant que la Confédération prescrit «le genre et l'importance de la couverture». Bien que le Conseil des Etats ait marqué une préférence pour l'ancien texte, les deux Chambres sont finalement d'accord pour retenir celui de la Commission du Conseil National.

Cette divergence entre les deux Chambres étant liquide, celles-ci adoptent, dans leur séance du 12 février 1949, le texte suivant:

«La Confédération peut décréter le cours légal des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire. Elle prescrit le genre et l'importance de la couverture^{33.}»

3^o La revision de la loi sur la monnaie et de la loi sur la Banque Nationale Suisse

Sans attendre que le peuple et les cantons se soient prononcés sur la modification de l'article 39 de la Constitution, le Conseil fédéral adresse à l'Assemblée fédérale, en date du 4 mars 1949, un projet de loi revisant la loi monétaire de 1931 et, en date du 13 mai 1949, un projet de loi revisant la loi de 1929 sur la Banque Nationale Suisse^{34.}

³³ Bull. stén. du Conseil des Etats 1949, p. 99 et du Conseil National 1949, p. 326. La décision est prise à l'unanimité par le Conseil des Etats et par 124 voix contre 2 au Conseil National. Le texte final est publié dans la FF 1949 I, p. 335. Des modifications de pure forme ont été apportées aux autres alinéas de l'article 39 de la Constitution. Cf. à ce sujet le Message du 5 novembre 1948 (FF 1948 III 709).

³⁴ FF 1949 I, p. 529 et 941. Le projet de loi revisant la loi sur la monnaie a été adopté à l'unanimité par le Conseil des Etats dans sa séance du 31 mars 1949. Bull. stén. du Conseil des Etats 1949, p. 176 et 259 et suivantes.

Ces deux projets visent principalement à introduire dans le droit ordinaire le régime monétaire fondé sur le droit de nécessité. La valeur-or du franc suisse reste inchangée; la loi se borne à la fixer définitivement à 0,20322 gramme d'or fin, un kilogramme d'or fin correspondant à 4920 $\frac{40}{63}$ francs. La loi sur la Banque Nationale Suisse (article 20) dispose expressément que chacun est tenu à accepter les billets de banque, sans limitation de la somme; les articles concernant leur remboursement en or sont supprimés. La pratique adoptée dans l'arrêté de dévaluation de 1936, selon laquelle la Banque Nationale Suisse est tenue de maintenir la valeur-or du franc à la parité légale, est consacrée par la loi (article 2)³⁵. Comme jusqu'ici, celle-ci fixe que la contre-valeur des billets en circulation doit être représentée par de l'or à concurrence d'au minimum 40 pour cent (article 19). Quant à la loi sur la monnaie, non seulement elle fixe la nouvelle parité-or, mais elle prévoit encore expressément la frappe de nouvelles pièces d'or de 25 et de 50 francs qui auront cours légal illimité (articles 2, 3 et 6). Elle va même jusqu'à stipuler que le Conseil fédéral pourra rétablir la frappe libre, si jamais la Banque Nationale Suisse était à nouveau obligée de rembourser ses billets en monnaie d'or (article 5).

Ainsi, au moment de la votation du 22 mai 1949, chacun pouvait se rendre compte qu'en fait aucun changement

³⁵ Tant que les billets de banque n'avaient pas cours forcé, il n'y avait aucune raison de prescrire à la Banque Nationale Suisse qu'elle avait pour tâche de maintenir la valeur du franc à la parité légale. En effet, l'obligation de rembourser les billets et le droit de frappe libre rattachaient le régime monétaire suisse au système de l'étalon-or qui fonctionnait automatiquement dans les relations internationales. La nouvelle règle a pour conséquence que la Banque Nationale Suisse, lorsqu'elle effectue des opérations sur l'or, soit dans le pays, soit dans ses relations avec des banques d'émission, est tenue de s'en tenir à un prix correspondant à la parité fixée dans la loi, sous réserve d'une marge de 1 $\frac{1}{2}$ % en dessus et en dessous. Cf. pour plus de détails FF 1949 I, p. 945, 946, 951 et 952.

n'était apporté au système monétaire suisse. Le peuple et les cantons repoussent, néanmoins, le projet d'amendement de l'article 39 de la Constitution par 468 823 suffrages contre 293 650 et par 20 cantons et demi contre un et demi³⁶.

La révision du droit monétaire suisse est dès lors remise en question et le Conseil fédéral doit retirer ses deux projets de loi. Une solution transitoire s'impose.

4^o Solution transitoire

La réforme des finances fédérales ne pouvant également aboutir dans le délai fixé au 31 décembre 1949 et les mesures provisoires en matière monétaire ayant toujours été prises depuis 1936 dans le même arrêté que les mesures provisoires dans le domaine des finances fédérales, le Conseil fédéral, dans son Message du 22 juillet 1949, propose que l'arrêté prorogeant le régime transitoire des finances fédérales fasse de même en ce qui concerne le droit de nécessité en matière monétaire³⁷.

Cette solution ayant été acceptée et l'arrêté fédéral prorogeant le régime transitoire des finances fédérales adopté en décembre 1949 par le Conseil National et le Conseil des Etats, le régime monétaire actuel restera en vigueur après le 1^{er} janvier 1950. La durée du nouvel arrêté fédéral a été fixée à deux ans; en vertu du nouvel article 89bis de la Constitution, il sera soumis à la ratification du peuple et des cantons dans le courant 1950 et, s'il est rejeté, il

³⁶ FF 1949 II, p. 1.

³⁷ Cf. FF 1949 II, p. 93. L'article 46 dont il est question dans le Message n'est que l'ancien article 53 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936, mentionné à la page 408 de la présente étude et auquel on a ajouté un amendement sans intérêt pour la question qui nous occupe. Le changement de numéro a été effectué dans l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 (régime financier de 1939 à 1941 — ROLF 1938, p. 977).

perdra sa validité au bout d'un an et ne pourra être renouvelé³⁸.

5° Considérations finales

Notre exposé de l'évolution du système monétaire suisse fait ressortir que, depuis que la Confédération exerce effectivement le monopole des billets de banque, la règle de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, selon laquelle l'acceptation obligatoire des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire ne peut être décrétée par la Confédération qu'en cas de nécessité en temps de guerre, n'a été intégralement observée en temps de la paix que de 1907 à 1914. Depuis lors, à l'exception de la brève période allant de 1930 à 1936, durant laquelle le régime normal n'a pas été entièrement rétabli, le système monétaire de la Suisse a été, en temps de paix comme en temps de guerre, celui du papier-monnaie inconvertible et ayant cours légal absolu.

Il ne saurait rentrer dans le cadre de cette étude de porter un jugement sur cette évolution et d'apprécier si et dans quelle mesure il est nécessaire ou opportun, dans les circonstances actuelles, de maintenir le régime du papier-monnaie. Ce qu'il nous importe de relever, c'est que, si l'on renonce à la règle de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution, il est essentiel d'être au clair sur la portée de cette renonciation.

Ainsi que nous l'avons rappelé dans la partie de cette étude traitant de la régale des monnaies métalliques, il est généralement d'usage de dire qu'une monnaie a cours légal, lorsque les créanciers de sommes d'argent sont obligés par les pouvoirs publics de recevoir cette monnaie en paiement, c'est-à-dire lorsque l'Etat lui donne force libératoire. Cette définition est exacte, si le cours légal est une simple mesure de commodité ayant pour but, lorsque les

³⁸ ROLF 1949, p. 1913.

parties n'ont pas passé de convention à cet effet, d'éviter toute discussion sur le choix entre plusieurs monnaies. Elle n'est pas complète, si le cours légal combiné avec le cours forcé a pour effet d'imposer aux créanciers de sommes d'argent l'obligation d'accepter en paiement le papier-monnaie à sa valeur nominale, en dépit de la réduction de fait — par suite d'inflation — ou de droit — par suite de dévaluation — de sa valeur or. Le cours légal devient alors un acte, par lequel l'Etat modifie l'objet convenu des prestations en monnaie, c'est-à-dire prend parti en faveur de certains intérêts contre d'autres qu'il estime moins importants.

Selon les projets de révision présentés en 1948 et en 1949 par le Conseil fédéral, le cours légal des billets de banque ne devait être qu'une simple mesure de commodité destinée à assurer la circulation des billets de banque. En effet, trois dispositions garantissaient la stabilité de la valeur métallique de la monnaie suisse. La première fixait exactement le poids de métal fin qui définit l'unité monétaire, la seconde imposait à la Banque Nationale Suisse l'obligation de maintenir la monnaie nationale au niveau légal et la troisième prescrivait à la Banque Nationale Suisse de conserver une couverture or égale à, au minimum, 40 % des billets en circulation. Ces dispositions n'auraient, toutefois, figuré que dans la loi sur la monnaie et la loi sur la Banque Nationale Suisse, de telle sorte que le transfert au législateur du droit de décréter en tout temps le cours légal des billets de banque lui aurait laissé pleine liberté de décider des effets du cours légal.

C'est ainsi qu'à notre avis la question fondamentale à résoudre n'est pas celle du maintien ou non du cours légal des billets de banque, mais celle de savoir si le cours légal sera obligatoirement une simple mesure de commodité ou si le législateur aura la faculté d'intervenir, par l'intermédiaire de la monnaie, dans l'exécution des contrats entre particuliers et de ceux que l'Etat a conclu avec les particuliers. En d'autres termes, il s'agit de décider si la

règle de l'article 39, alinéa 6, de la Constitution doit ou non être remplacée par de nouvelles dispositions de la Constitution garantissant, soit la stabilité de la valeur métallique de la monnaie, soit qu'en cas de changement de cette valeur, l'objet convenu des prestations en monnaie ne pourra être modifié.

Le problème posé par la révision du fondement juridique du système monétaire suisse n'est donc pas seulement d'ordre monétaire ou économique. Il soulève la question générale de savoir si et dans quelles conditions l'Etat a le droit d'intervenir dans l'exécution des contrats entre particuliers et entre ces derniers et l'Etat. Ce problème étant de nature aussi politique que juridique, nous laissons à d'autres le soin de proposer une solution. Notre seul but dans cette étude était de poser le problème et de montrer comment il a été résolu dans le domaine monétaire depuis que la régale des monnaies est exercée par la Confédération.

Bibliographie

- Baudin, L., La monnaie et la formation des prix, Paris, 1936.
La monnaie, Paris, 1938.*
- Bordier, E., L'émission des billets de banque et le privilège de la Banque Nationale Suisse, Genève, 1932.*
- Burckhardt, W., Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Auflage, Bern, 1931.*
- Cruchon, A., Le franc suisse pendant et après la guerre, Lausanne, 1932.*
- Engeli, H. A., Die Schweizerische Nationalbank — Die rechtliche Natur ihrer Organisation und ihrer Funktionen, Aarau, 1944.*
- Guisan, H., La dévaluation du franc suisse et ses effets de droit civil (Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins), Basel, 1937.*
- Gutzwiller, M., Der Geltungsbereich der Währungsvorschriften, Freiburg, 1940.*

Henggeler, J., Die Abwertung des Schweizer Frankens und ihr Einfluß auf die zivilrechtlichen Verhältnisse (Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins), Basel, 1937.

Kellenberger, E., Theorie und Praxis des schweizerischen Geld-, Bank- und Börsenwesens seit Ausbruch des Weltkrieges (1914 bis 1930). 1. Heft: Das Münzwesen und seine Reform, Bern, 1930.

Pirou, G., Traité d'économie politique, tome II: Le mécanisme de la vie économique, la monnaie, Paris, 1945.

Renou, P., La dévaluation du franc suisse, ses causes, ses effets, son enseignement, Bordeaux, 1939.

Rist, C., Histoire des doctrines relatives au crédit et à la monnaie, depuis John Law jusqu'à nos jours, Paris, 1938.

Le système monétaire de la Suisse, étude documentaire.
(Publications du Bureau de Statistique de la Banque Nationale Suisse, 4^e fascicule), Lausanne, 1925.

La Banque Nationale Suisse 1907-1932, Zurich, 1932.
