

3688

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi instituant un livre de la dette publique.

(Du 25 mars 1938.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message un projet de loi instituant un livre de la dette publique.

I. ORIGINE DU LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE

Le livre de la dette publique, où sont enregistrées les dettes d'un Etat envers ses créanciers, nominalement désignés, est une institution datant de plusieurs siècles. Au XIII^e siècle déjà, il est en usage dans quelques républiques italiennes; mais il ne prend une certaine importance qu'à la fin du XVII^e siècle, lorsque l'Angleterre l'institue pour favoriser le placement de ses emprunts. La France et la Belgique suivent, à la fin du XVIII^e siècle, l'exemple de l'Angleterre; dans le courant du XIX^e siècle, quelques Etats allemands font de même; plus tard, l'Empire allemand, les Pays-Bas et l'Italie, suivent le mouvement. Les Etats-Unis d'Amérique connaissent le livre de la dette publique depuis un siècle environ.

Alors que dans les autres pays le système prend pied, on ne parvient pas à l'implanter solidement en Suisse. Le canton de Genève, influencé par l'exemple de la France, ouvrait en 1814 un livre de la dette publique. Cependant les emprunts par obligations gardèrent finalement la faveur du public. Quoi qu'il en soit, Genève renonça en 1890 au livre de la dette publique. Dans le Tessin aussi, cette institution a eu une existence éphémère.

Quelque temps avant la guerre, il avait été question de créer un livre fédéral de la dette publique, destiné en premier lieu aux emprunts des chemins de fer fédéraux. On pensait favoriser ainsi le placement de ces

emprunts en Suisse et alléger le marché des obligations au porteur. La réalisation de ce projet se fit attendre plus de vingt ans; c'est, en effet, en 1936 seulement, lors de l'émission de l'emprunt de défense nationale, que, pour donner suite à un vœu appuyé surtout par les sociétés d'assurances, on a créé un livre de la dette publique. Destiné exclusivement à cet emprunt, il est régi uniquement par des dispositions de droit privé.

II. LES DIVERS SYSTÈMES

Les livres de la dette publique en usage aujourd'hui diffèrent profondément les uns des autres, on peut cependant les ramener à trois types. Dans certains Etats, le livre de la dette publique se présente d'ailleurs sous la forme d'une combinaison de ces types; dans d'autres, ils existent concurremment.

Nous donnons ci-après une brève analyse de ces systèmes:

a. Le système du « certificat d'inscription ».

En France, en Belgique et en Italie, le créancier inscrit reçoit un « certificat d'inscription », qui incorpore la créance en capital et permet à son porteur de toucher les intérêts; le possesseur du certificat peut s'en servir pour exercer ses droits, il peut le céder ou le mettre en gage; en cas de perte, le certificat doit être annulé comme le serait un papier-valeur. Il existe une variante de ce système, selon laquelle une feuille de coupons d'intérêts est attachée au certificat. Ce type se rencontre en France sous le nom de « titre mixte »; le certificat d'inscription a alors le caractère d'une obligation nominative, tandis que les coupons sont au porteur. Ces « titres mixtes » sont, il est vrai, peu répandus.

b. Le système de la « créance inscrite pure ».

Le créancier inscrit reçoit une attestation qui n'a pas le caractère d'un papier-valeur; il n'a pas à la produire pour faire valoir ses droits (transfert, mise en gage, etc.). S'il veut réaliser sa créance, le titulaire doit en aviser par écrit l'administration du livre de la dette publique, qui constate la vente en opérant une mutation dans le livre. Le capital et les intérêts sont bonifiés par l'administration du livre de la dette publique. Le système de la créance inscrite pure est en usage en Allemagne, dans les Pays-Bas et partiellement en Angleterre. Le livre de la dette publique créé en Suisse pour l'emprunt de défense nationale se rattache à ce système.

c. Le système mixte.

La combinaison des deux systèmes précédents a donné naissance à un système dénommé « système mixte », en usage aux Etats-Unis. Ses

caractéristiques sont les suivantes: parfois le capital seul est représenté par une créance inscrite, tandis que les intérêts le sont par des feuilles de coupons (couponsbonds); dans d'autres cas, une obligation nominative (registered bonds) incorpore le capital; les intérêts seuls sont l'objet d'une inscription dans le registre de la dette publique; l'ayant droit les reçoit au moyen d'un chèque tiré sur le Trésor par l'administration du livre de la dette publique. Le premier de ces « systèmes mixtes » a beaucoup d'analogie avec celui des « titres mixtes » dont il a été question plus haut; mais, alors que l'inscription des créances américaines n'est pas accompagnée de la remise d'un titre pourvu des caractères d'un papier-valeur, le capital, dans les « titres mixtes », est représenté par un titre qui a véritablement les caractères d'une obligation.

III. LE SYSTÈME DU DÉPÔT EN SUISSE

A l'instar du Danemark, de la Suède et de la Norvège, la Suisse connaît le « système du dépôt ». Dans les prospectus d'emprunts, l'Etat se déclare prêt à assurer gratuitement la garde et la gestion des obligations au porteur qui lui sont confiées. A la remise des titres, il délivre un certificat de dépôt. Ce système est employé depuis 1890 par la Confédération et depuis 1902 par les chemins de fer fédéraux.

Au début, la gérance des titres était assumée par le département fédéral des finances et des douanes et par la direction générale des chemins de fer fédéraux; par la suite, ces fonctions ont été confiées à la banque nationale. Aux termes de l'arrangement conclu avec elle par la Confédération et les chemins de fer fédéraux, les obligations doivent, comme par le passé, être remises aux services fédéraux susmentionnés; en revanche, la garde, l'établissement des certificats de dépôt (certificats nominatifs), le paiement des intérêts, le remboursement des titres échus, en un mot toutes les relations d'affaires avec les déposants sont assurées par la banque nationale, d'ordre et pour compte des débiteurs des emprunts.

Le tableau ci-après renseigne sur le développement pris en Suisse par le système du dépôt de titres:

	Titres de la Confédération	Titres des chemins de fer fédéraux
	(en millions de francs)	
1925	82	144
1937	156	191

Ces montants correspondent, pour 1925, à 5,8 pour cent et, pour 1937, à 8 pour cent du montant total des emprunts de la Confédération et des chemins de fer fédéraux.

Jusqu'à présent, les obligataires n'ont pas profité dans une large mesure des facilités qui leur sont offertes; peut-être la plupart ignorent-ils que

l'administration est gratuite. Le développement du système du dépôt a pu être entravé également par le fait que l'obligataire n'aime pas à déposer ses titres auprès d'un service d'Etat, ou parce que le déposant ne peut disposer de ses titres sans rendre le certificat nominatif, ni les céder par simple endos de ce dernier.

IV. LE LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE OUVERT POUR L'EMPRUNT DE DÉFENSE NATIONALE

En septembre 1936, au moment de l'émission de l'emprunt de défense nationale, le rendement des emprunts fédéraux s'élevait à 4½ pour cent environ. On pouvait donc s'attendre que les titres du nouvel emprunt 3 pour cent tomberaient sensiblement au-dessous du pair; or, le code des obligations interdit de porter au bilan les titres cotés à des cours supérieurs à ceux de la bourse. Les souscripteurs à l'emprunt de défense nationale qui sont tenus à l'établissement d'un bilan devaient donc compter avec la nécessité de procéder à d'assez forts amortissements sur ces titres. Afin de s'assurer quand même le concours de ces souscripteurs, le Conseil fédéral autorisa le département fédéral des finances et des douanes à accepter des souscriptions sous forme de créances inscrites.

La hâte avec laquelle on dut procéder à l'institution du livre de la dette publique ouvert pour l'emprunt de défense nationale ne permit pas de suivre la voie normale pour en établir les bases légales. Le département fédéral des finances et des douanes dut se borner à édicter des « Dispositions sur les créances inscrites au livre de la dette publique ouvert pour l'emprunt de défense nationale » (du 25 septembre 1936), dispositions qui relèvent du droit civil.

Ce livre, qui peut être considéré comme le précurseur du livre fédéral de la dette publique, se rattache au système de la créance inscrite pure. Une distinction très nette a été faite entre la partie de l'emprunt souscrite sous forme d'obligations et les créances inscrites. Le souscripteur devait, au moment où il souscrivait, se décider pour des titres ou pour une créance inscrite. La transformation des créances inscrites en obligations a été exclue; les créances inscrites ne sont pas cotées; par contre, elles sont cessibles.

Chacun des créanciers inscrits au livre de la dette publique est titulaire d'un feuillet ouvert à son nom. Est seul reconnu le montant qui s'y trouve inscrit. L'attestation constatant l'inscription de la créance n'est pas un papier-valeur. Elle ne peut être ni transférée, ni mise en gage.

L'application intégrale du principe de la créance inscrite pure aux créances inscrites de l'emprunt de défense nationale a permis au département fédéral des finances et des douanes de déclarer qu'aucune disposition légale n'empêchait les titulaires de ces créances de les porter au pair dans leur bilan. Cette faculté était laissée à toutes les entreprises tenues à l'éta-

blissement d'un bilan en vertu des dispositions du code des obligations. La commission fédérale des banques engagea les établissements bancaires à faire figurer ces créances dans leur bilan sous la rubrique « avances en compte courant et prêts à des corporations de droit public ».

Lors de l'emprunt de défense nationale, le montant des créances inscrites a dépassé toutes les espérances et prouvé que cette forme de placement répondait à un besoin. Au total 68 millions de francs, c'est-à-dire le cinquième du montant de l'emprunt de défense nationale, ont été versés à la Confédération en contre-valeur de créances inscrites, alors que leurs 326 titulaires représentent à peine deux pour mille de l'ensemble des souscripteurs. Si le nombre des souscripteurs à des créances inscrites a été relativement faible, c'est vraisemblablement que cette façon de prendre part à un emprunt fédéral était nouvelle chez nous. Le fait que le montant souscrit ne pouvait être inférieur à 10 000 francs n'a pas été non plus sans influence sur le nombre des inscriptions, ce chiffre dépassant les possibilités de la plupart des souscripteurs.

Le classement des titulaires des créances inscrites, suivant l'importance des montants souscrits, conduit à des constatations intéressantes. 95 personnes physiques ou morales seulement ont souscrit 10 000 francs. Elles forment, quant au nombre, la plus importante catégorie des créanciers inscrits, mais l'ensemble de leurs avoirs enregistrés ne représente qu'un million de francs environ. Le nombre des souscripteurs à des montants variant de 10 000 à 100 000 francs s'élève — les 95 souscripteurs précités y compris — à 255, soit à 80 pour cent environ du total des créanciers inscrits. La somme de leurs prétentions atteint 8,9 millions de francs ou le huitième environ du montant total souscrit sous cette forme. Pour les souscriptions très importantes, la proportion est inverse. C'est ainsi que 18 créanciers ont souscrit des sommes de 1 million de francs ou plus; le total de leurs souscriptions s'élève à 41,3 millions de francs ou à 60 pour cent environ des créances inscrites. De nombreuses souscriptions sont affectées à des buts spéciaux: fondations, caisses d'assurance-maladie, accidents, chômage et de pensions, etc.

A l'origine, les souscripteurs se répartissaient ainsi:

	nombre	Créances inscrites montant fr.	%
1. Corporations de droit public.	16	13 490 000	19,9
2. Banques y compris les banques cantonales	86	29 450 000	43,3
3. Compagnies d'assurances	31	14 775 000	21,7
4. Caisses de pensions et de prévoyance. . .	49	3 450 000	5,1
5. Autres raisons sociales et fonds	126	6 611 000	9,7
6. Personnes physiques	18	224 000	0,3
Total	326	68 000 000	100

V. L'IMPORTANCE D'UN LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE

1. Les sommes importantes que la Confédération a consacrées au maintien de la prospérité commune, à la lutte contre la crise et à la défense nationale, ont augmenté considérablement le fardeau des dettes de l'Etat; celles qui ont été contractées sous forme d'emprunts de la Confédération et des chemins de fer fédéraux s'élevaient à fin 1937 à 4,3 milliards de francs. A fin 1913, ces charges atteignaient 1,6 milliard et, en 1890, c'est-à-dire avant le rachat des chemins de fer 0,05 milliard. La dette consolidée par tête de population a passé de 18 francs en 1890, à 437 francs à fin 1913 et à 1038 francs à fin 1937.

Si l'existence d'une telle dette joue un rôle capital dans la structure financière du pays, la forme qu'elle revêt est également d'une grande importance. A l'exception des 68 millions inscrits dans le livre de la dette publique pour l'emprunt de défense nationale, la totalité de la dette contractée sous forme d'emprunts est représentée par des papiers-valeurs anonymes cotés, dont le titre ou le coupon donnent droit au paiement du capital ou des intérêts. La personnalité du créancier ne joue pratiquement pas de rôle. Elle est déterminée par la propriété du titre. Pour faire valoir les droits qui y sont attachés, le créancier doit être en sa possession. A l'insu du débiteur de l'emprunt, ces droits peuvent être transférés à un autre créancier par la simple cession de l'obligation. Le créancier connaît son débiteur, mais le débiteur ignore qui est son créancier. La Confédération est placée en face d'une multitude continuellement changeante de créanciers inconnus. Cette situation n'est pas sans présenter des inconvénients. La masse considérable des obligations cotées en circulation entraîne des fluctuations importantes de cours qu'il est impossible d'empêcher. Ces oscillations, lorsqu'elles sont libres de tout contrôle peuvent prendre des proportions et des aspects préjudiciables à l'intérêt économique et au crédit du pays.

Le fait qu'une partie considérable de la dette fédérale est placée et cotée à l'étranger accroît les difficultés que rencontre l'Etat dans la surveillance du marché de ses propres emprunts. L'étroitesse relative du marché suisse et les besoins importants du pays en capitaux, nous avaient forcés, à diverses reprises, à nous procurer sur les marchés voisins une partie des fonds nécessaires. D'autre part, en raison du crédit dont a toujours joui notre pays, le public étranger ne cesse de rechercher nos fonds d'Etat sur nos places. Bien qu'heureuse à certains égards, cette extension du marché de nos valeurs d'Etat peut devenir dangereuse. En période de crise, l'expérience le prouve, les obligations placées en mains étrangères sont beaucoup plus facilement jetées sur le marché que celles des porteurs suisses. Les chutes de cours au printemps 1935 et 1936 ont été causées avant tout par les multiples ordres de vente de porteurs étrangers.

Les inconvénients inhérents à une dette publique représentée presque exclusivement par des obligations ne disparaîtront évidemment pas tous

du fait de l'ouverture d'un livre de la dette publique, puisque les créances inscrites peuvent, elles aussi, être cédées. Ces inconvénients seront cependant atténués, car, les créances inscrites n'étant pas cotées, des offres même abondantes seront sans influence directe sur le marché des obligations. Plus la portion de la dette représentée par des créances inscrites sera importante, plus il sera facile d'exercer sur les cours une influence propre à maintenir un équilibre dont profiteront le crédit du pays et les créanciers de l'Etat.

2. Par la création du livre de la dette publique on cherche, dans l'intérêt de la Confédération et de la banque nationale, à simplifier le service de la dette.

En plus des 347 millions de francs en titres de la Confédération et des chemins de fer fédéraux que la banque nationale gère à fin 1937 pour le compte de porteurs de certificats nominatifs, la banque d'émission, conformément à l'article 15, chiffre 2, de la loi sur la banque nationale, se charge gratuitement aussi de la garde et de la gestion des titres et objets de valeur qui appartiennent à la Confédération ou qui sont placés sous son administration. Au total, la banque nationale gère 548 millions de francs en titres de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, que ce soit pour le compte de porteurs de certificats nominatifs ou pour celui des administrations fédérales (Confédération, fonds spéciaux y compris, chemins de fer fédéraux, administration des postes). Une bonne partie de ces obligations pourraient être converties en créances inscrites.

Plus des deux tiers des obligations gérées au titre des certificats nominatifs ne quittent la banque nationale qu'à leur échéance. Ces obligations nécessitent quand même, pendant toute la durée de l'emprunt, les manipulations et les contrôles habituels et occasionnent un travail superflu tant à la banque nationale, en sa qualité de gérante des dossiers, qu'aux administrations fédérales.

Si de gros dossiers de titres sont transformés en créances inscrites, la banque d'émission verra ses fonctions simplifiées. Le débiteur lui-même sera déchargé d'une partie du service technique de ses dettes.

Signalons encore comme avantage du livre de la dette publique la simplification qu'il représenterait si, en cas de danger de guerre, il devenait subitement nécessaire d'évacuer les titres déposés à la banque nationale. Grâce à lui, les risques de perte et la difficulté de déplacer de nombreux dossiers seraient éliminés.

3. Le livre de la dette publique, fondé sur le principe de la créance inscrite pure, offre au créancier tous les avantages du système actuel du dépôt, tout en lui épargnant les soucis de la garde des titres. Les droits du titulaire d'une créance inscrite sont à l'abri des dangers extérieurs: vol, falsification, destruction, perte, etc.; les ennuis et les frais d'une procédure

éventuelle d'annulation sont supprimés. Aux échéances, de la façon choisie, le créancier reçoit à l'adresse désirée intérêts et capital, sans avoir même, comme c'est le cas dans le système du dépôt, le souci de la garde d'un certificat ou d'un document analogue qui doit être rendu lors du retrait du dossier. On lui délivre une attestation d'enregistrement qui n'a pas le caractère d'un papier-valeur; il n'a pas à la présenter pour faire valoir ses droits. Tous les avantages qui viennent d'être énumérés semblent devoir compenser et au delà, dans de très nombreux cas, le désavantage de ne pas avoir en mains un titre immédiatement réalisable en bourse.

4. En résumé, on peut affirmer que le livre de la dette publique présente, aussi bien pour les créanciers que pour le débiteur, de sérieux avantages qui, pour la Confédération, se manifesteront d'autant mieux que le système de la créance inscrite sera plus répandu. Les institutions de droit public, fonds, sociétés d'assurances, caisses de pensions, fondations, sociétés, associations, tous ceux enfin qui ont effectué des placements à long terme en titres, devraient s'intéresser aux créances inscrites. La créance inscrite est particulièrement indiquée pour les petits épargnants, surtout ceux qui gardent leurs titres par devers eux, la plupart du temps sans prendre des précautions suffisantes.

VI. EXPOSÉ DES MOTIFS DU PROJET DE LOI

I. Généralités.

Nous avons vu que la convention de droit civil qui règle les rapports entre le débiteur et les titulaires des créances inscrites de l'emprunt de défense nationale n'est pas une solution idéale. Si ces dispositions pouvaient suffire tant qu'il ne s'agissait que de cet emprunt, l'ouverture d'un livre destiné aux emprunts fédéraux en général nécessite l'adoption d'une loi fédérale, cette nouvelle institution créant à plusieurs égards des rapports juridiques nouveaux.

Le projet de loi qui vous est soumis se borne à établir des principes. La mise au point des détails sera assurée par le règlement d'exécution, qu'il sera plus facile d'adapter aux exigences d'ordre technique du livre de la dette publique.

2. Ouverture du livre de la dette publique (art. 1^{er}).

Le livre à instituer, dénommé « livre fédéral de la dette publique », sera destiné à l'enregistrement de créances issues d'emprunts contractés pour le compte de l'administration de la Confédération ou des chemins de fer fédéraux, y compris les emprunts des chemins de fer rachetés par la Confédération.

Le projet de loi tend à permettre l'enregistrement de créances en capital résultant d'emprunts par obligations émis ou à émettre pour le compte

de l'administration fédérale ou celle des chemins de fer fédéraux, ainsi que des prêts consentis par un ou plusieurs créanciers, tels que l'avance accordée en 1923 aux chemins de fer fédéraux par une société d'assurance. Il ne s'agit nullement de se servir du livre de la dette pour multiplier ce genre de prêts.

En vertu des prescriptions légales, les comptes des chemins de fer fédéraux doivent être nettement distincts de ceux de la Confédération; le livre de la dette publique sera organisé en conséquence.

3. Effets de l'enregistrement dans le livre de la dette publique et nature de la créance inscrite (art. 2 et 3).

Suivant l'article 2 du projet de loi, une créance inscrite est constituée en faveur d'un titulaire par l'enregistrement dans le livre de la dette publique. Est seul reconnu le montant inscrit. C'est déjà le cas pour l'emprunt de défense nationale. L'attestation d'enregistrement est simplement une preuve; elle n'est pas un papier-valeur et ne peut être ni cédée, ni mise en gage. Il peut paraître superflu de l'affirmer; cependant, il a semblé utile de souligner clairement dans la loi le caractère de cette attestation.

La créance inscrite étant un engagement de la Confédération au même titre qu'une obligation, elle est assimilée à cette dernière (art. 3, 1^{er} al.), à la fois pour les garanties qu'elle offre et pour les rapports qu'elle établit entre débiteur et créancier, principalement au sujet de l'intérêt et des conditions de remboursement. L'article 7, qui prévoit pour certains cas des modifications aux conditions initiales concernant l'intérêt et le remboursement, demeure réservé.

La créance inscrite n'a pas le caractère d'un papier-valeur et n'est ainsi pas soumise aux prescriptions spéciales de l'article 667 du code des obligations sur l'évaluation des papiers-valeurs. Elle relève, en revanche, des prescriptions générales de l'article 960 du code des obligations, selon lesquelles les actifs ne peuvent figurer au bilan pour un chiffre dépassant celui qu'ils représentent pour l'entreprise au moment de l'établissement du bilan. Dans les bilans des banques, les créances inscrites figureront sous les « avances en compte courant et prêts à des corporations de droit public » et non pas sous les « titres et participations permanentes » (règlement d'exécution, du 26 février 1935, de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, art. 20, lettre a, ch. 11). Les créances inscrites de l'emprunt de défense nationale sont également soumises à ces prescriptions. Cette façon d'estimer au bilan les créances inscrites ne se justifie que si leur caractère demeure celui d'une créance inscrite pure. C'est pour cette raison que l'article 3, 2^e alinéa, du projet de loi exclut la possibilité de convertir des créances inscrites en obligations.

4. Objet de l'enregistrement (art. 4).

Des créances acquises lors de l'émission de tout emprunt contracté pour le compte de l'administration fédérale ou des chemins de fer fédéraux pourront, en principe, être enregistrées dans le livre de la dette publique. Il sera ainsi loisible de souscrire sous forme de créance inscrite à tous les emprunts, quel que soit le mode d'émission. Il va de soi qu'une inscription ne pourra être portée dans le livre que si le montant de la créance a été libéré conformément aux conditions du prospectus.

En outre, on pourra enregistrer dans le livre de la dette publique la contre-valeur du capital d'obligations de bonne livraison de la Confédération et des chemins de fer fédéraux, y compris de celles des chemins de fer qui ont été rachetés par la Confédération. Les titres remis seront annulés.

Pour parer à diverses difficultés techniques, le Conseil fédéral aura la faculté, en vertu du 2^e alinéa de cet article, de fixer les dates d'ouverture et de fermeture du livre de la dette quant à l'enregistrement de créances en capital. Cette mesure est en corrélation avec l'article 7, 2^e alinéa, lettre *b*, suivant lequel le remboursement des créances issues d'emprunts amortissables par tirages au sort est fixé à l'échéance moyenne de l'emprunt. Les motifs qui nous ont conduits à admettre la possibilité de convertir en créances inscrites, remboursables à une échéance déterminée, les obligations d'emprunts amortissables, sont exposés plus loin. Pour l'instant nous pouvons nous borner à dire que l'échéance moyenne d'un emprunt recule à mesure que la date du remboursement final approche. Si l'enregistrement de créances inscrites issues d'obligations d'emprunts amortissables était possible à tout instant, chacune d'elles aurait, suivant la date de son enregistrement, une échéance différente; le service du livre de la dette publique en serait grandement compliqué; c'est précisément ce que l'on cherche à éviter, en substituant aux tirages au sort une échéance fixe. L'enregistrement de la contre-valeur d'obligations d'un emprunt remboursable à échéance fixe ne donnerait lieu à aucune difficulté. Il ne serait pas équitable de traiter différemment les emprunts amortissables et les emprunts remboursables à échéance fixe. La fermeture du livre durant certaines périodes devrait, d'autre part, être profitable au marché des créances inscrites. En effet, si un obligataire peut exiger la transformation de ses titres quand bon lui semble, ce sera au détriment des créances déjà inscrites, puisqu'il sera possible à tout instant de satisfaire à la demande en avoirs inscrits par la simple remise d'obligations en vue d'enregistrement. Pour décider de l'ouverture et de la fermeture du livre, on tiendra compte des intérêts des créanciers inscrits et de ceux de la Confédération. Ces décisions seront rendues publiques.

5. Actes de disposition (art. 5 et 6).

D'après l'article 5 du projet de loi, l'ayant droit à une créance inscrite pourra en disposer librement dans les limites du droit civil. Les créances

inscrites pourront être cédées en tout temps, et les dispositions restrictives ayant trait à l'enregistrement de nouvelles créances ne s'appliquent pas à la cession de celles qui sont déjà inscrites. Les avoirs inscrits pourront être l'objet de certains droits de disposition permanents ou temporaires (mise en gage, usufruit, procuration, etc.) et s'appliquer au capital ou aux intérêts ou à tous les deux. Comme la créance inscrite elle-même, tous les actes de disposition qui la concernent feront l'objet d'une inscription dans le livre de la dette publique; ils n'auront effet envers le débiteur qu'après leur enregistrement. Le titulaire ou l'ayant droit sera avisé par écrit de l'exécution de ses ordres.

Les demandes d'enregistrement ou de cession d'une créance, ainsi que tous les actes de disposition de l'ayant droit, seront soumis à la forme écrite. Le Conseil fédéral peut, suivant le projet de loi, édicter d'autres prescriptions de forme, par exemple l'emploi de formules, et dans certains cas, la légalisation des signatures, spécialement lorsque le requérant est domicilié hors de Suisse. Les relations d'affaires avec l'administration du livre de la dette publique devront être simplifiées dans toute la mesure compatible avec la sûreté du système. Comme ce fut le cas pour l'emprunt de défense nationale, le requérant devra fournir, lors de la première demande d'enregistrement, tous les renseignements nécessaires sur sa personne, son adresse, le mode de paiement des intérêts et des amortissements, et désigner les personnes autorisées à signer pour lui ou pour son entreprise. Un ordre écrit du cédant et une demande d'inscription du cessionnaire suffiront pour un transfert entre créanciers inscrits.

Le projet de loi permet à l'administration du livre de la dette publique d'écarter les demandes d'enregistrement de créances inscrites ou d'actes de disposition. Elle fera usage de ce droit lorsque les demandes ne seront pas conformes aux prescriptions légales, lorsque leur but sera contraire aux bonnes mœurs ou qu'elles seront destinées à des fins préjudiciables à l'Etat. L'administration du livre de la dette publique aura aussi le droit de refuser des demandes émanant de personnes avec lesquelles les relations d'affaires donneraient lieu à des difficultés. Tout refus d'enregistrement pourra être l'objet d'un recours administratif (art. 11).

6. Intérêts et remboursement (art. 7).

Le paiement des intérêts s'effectuera au taux convenu, que les créances inscrites aient été souscrites directement sous cette forme ou qu'elles proviennent d'une transformation ultérieure d'obligations. En revanche, l'article 7 du projet de loi confère à l'administration du livre de la dette publique le droit de fixer d'autres échéances d'intérêts. Pour éviter l'ouverture et la tenue de plus de 30 livres de la dette publique et pour simplifier le travail, on envisage de grouper autant que possible en un seul registre les créances inscrites portant le même intérêt; elles auront toutes de-

échéances d'intérêts communes, qui seront fixées par l'administration du livre de la dette publique d'entente avec le département fédéral des finances et des douanes. A la première échéance, le titulaire recevra les intérêts prorata dus pour la période comprise entre l'échéance du dernier coupon payé et la nouvelle échéance.

Le capital d'une créance inscrite provenant d'obligations d'un emprunt à échéance fixe sera remboursé à la date prévue dans le prospectus d'émission de l'emprunt; si la créance résulte de titres d'un emprunt amortissable, le capital sera remboursé, sans dénonciation préalable, à la date qui aura été fixée lors de l'enregistrement de la créance et qui correspondait à ce moment là à l'échéance moyenne de l'emprunt. Cette disposition, qui simplifie le service du livre de la dette publique, ne confère aucun avantage au créancier inscrit par rapport à l'obligataire. Si les tirages au sort avaient été maintenus pour les créances inscrites, il eût été nécessaire de mentionner dans le livre les numéros des titres dont les créances sont issues. Pour éviter cette procédure compliquée et coûteuse, il fallait ou bien renoncer à l'enregistrement de créances résultant d'emprunts amortissables, ou prévoir une échéance fixe pour elles. Nous nous sommes ralliés à cette seconde solution, pour ne pas restreindre à l'excès le domaine du livre de la dette publique. On envisage de supprimer, après l'ouverture du livre, le système actuel du dépôt gratuit, sauf pour les emprunts déjà émis, les porteurs de titres y ayant droit en vertu des conditions de ces emprunts. A l'avenir, les créances inscrites seules bénéficieront de la gréance gratuite; c'est pour cela qu'on a prévu d'abaisser à 1000 francs leur montant minimum, chiffre qui est actuellement exigé pour le dépôt gratuit. Le petit créancier de la Confédération pourra, comme par le passé, faire administrer sans frais son avoir.

Pour la plupart des emprunts, la Confédération s'est réservé un droit de dénonciation anticipée, total ou partiel. L'article 7, 3^e alinéa, du projet de loi dispose, de façon générale, que la dénonciation d'un emprunt s'applique de plein droit aux créances inscrites résultant de cet emprunt.

7. Nantissement de créances inscrites (art. 8).

Le livre de la dette publique ne répondra entièrement à son but que si les créances inscrites peuvent être nanties à la banque d'émission en vue d'avances. Pour l'instant, la banque nationale n'est autorisée, par sa loi, qu'à des avances sur nantissement d'obligations. Afin que les créances inscrites de l'emprunt de défense nationale puissent être nanties auprès d'un établissement officiel, la caisse de prêts de la Confédération fut autorisée à les accepter en garantie. A l'occasion de délibérations qui ont eu lieu en vue d'une revision de la loi sur la banque, les autorités de l'établissement d'émission ont estimé qu'il conviendrait, en principe, d'élargir son champ d'activité en l'autorisant à accorder des prêts garantis par des créances inscrites. Comme la revision en question nécessitera probable-

ment encore un certain temps, la présente loi autorise la banque nationale à accepter en nantissement les créances inscrites et lui confère le droit de comprendre dans la couverture des billets les créances résultant de ces avances.

8. Administration du livre de la dette publique (art. 9).

L'administration du livre de la dette publique incomberait normalement au département fédéral des finances et des douanes; mais le Conseil fédéral se propose de confier ces charges à la banque nationale. L'établissement d'émission, qui exercerait ces fonctions comme mandataire de la Confédération, est prêt à les accepter contre remboursement des frais d'achat de matériel qu'elles lui occasionneront. L'article 9 du projet de loi prévoit cette délégation d'attributions. Dans d'autres pays, en Angleterre et en Belgique notamment, c'est également la banque d'émission qui tient le livre de la dette publique.

9. Obligation de garder le secret, communication de renseignements (art. 10).

L'obligation de garder le secret professionnel sur les affaires de service fait déjà l'objet de dispositions spéciales qui sont contenues dans la loi sur le statut des fonctionnaires fédéraux (art. 27) et dans la loi sur la banque nationale suisse (art. 60). Malgré cela, il a semblé opportun, étant donné l'importance du secret professionnel pour tout ce qui touchera au livre de la dette publique, de consacrer cette obligation par un article spécial de la présente loi, tant pour l'administration que pour le personnel de la surveillance et du contrôle.

L'administration du livre de la dette publique est tenue de donner des renseignements sur les inscriptions au créancier inscrit, à son représentant légal ou fondé de procuration et à ses ayants cause, ainsi qu'aux autorités judiciaires et d'instruction pénale compétentes qui bénéficient déjà de ces prérogatives pour le livre de la dette publique ouvert pour l'emprunt de défense nationale (Dispositions du 25 septembre 1936, art. 2, 4^e al.; FF 1936, II, 711). L'administration d'une faillite doit également pouvoir se renseigner sur les inscriptions au livre de la dette publique qui intéressent un failli. Si de telles inscriptions existent encore au moment de l'ouverture de la faillite, la situation ne donne lieu à aucune équivoque (art. 232, ch. 3, LP). Mais si le créancier failli a disposé de sa créance peu avant l'ouverture de la faillite, l'administration de la faillite doit être à même de se rendre compte si un tel acte peut donner lieu à une action révocatoire (art. 285 LP). A condition que les délais légaux de poursuite ne s'opposent pas à l'ouverture d'une action, l'administration du livre de la dette publique doit être en droit d'indiquer, pour le moins, la date à laquelle le failli était encore inscrit au livre de la dette publique. En revanche, elle n'est pas tenue de renseigner le préposé aux poursuites dans la procédure de saisie ou de séquestre. Il peut s'agir, en effet, uniquement de la saisie ou du séquestre de créances

(et non pas de choses ou de papiers-valeurs) et, dans ce cas, le droit en vigueur n'oblige pas le débiteur du poursuivi à donner des renseignements (voir ATF 51, III, 40, cons. 2).

10. Recours contre des décisions de l'administration du livre de la dette publique (art. 11).

Celui qui se voit refuser une inscription (art. 6, 3^e al.) ou un renseignement (art. 10) par l'administration du livre de la dette publique peut, dans les trente jours, recourir au Conseil fédéral, qui statue en instance unique. L'article 30 de la loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire, qui régleme la procédure à suivre dans de telles contestations, est applicable.

Les questions qui pourront être soulevées, notamment en application de l'article 10, ne seront pas seulement d'ordre juridique; il s'agira aussi de questions d'appréciation, relevant surtout de la politique financière et économique et de la technique financière. Le Conseil fédéral est certainement mieux placé pour juger de telles questions que le Tribunal fédéral par exemple.

11. Pièces; exonération des droits de timbre cantonaux (art. 12).

L'administration du livre de la dette publique faisant partie intégrante de l'administration de la dette fédérale, les pièces qu'elle établit sont assimilées à des documents fédéraux et exonérées des droits de timbre cantonaux.

12. Livres de la dette publique ouverts pour l'emprunt de défense nationale et pour l'emprunt 3 pour cent des chemins de fer fédéraux 1938 (art. 13).

Il paraît indiqué d'englober dans le nouveau livre fédéral de la dette publique les livres de la dette publique de création antérieure à la loi. Les dispositions qui les régissent doivent donc cesser leurs effets à l'entrée en vigueur de la présente loi.

13. Entrée en vigueur (art. 14).

Pas d'observation.

Nous vous recommandons, Monsieur le Président et Messieurs, d'adopter le projet de loi annexé au présent message et saisissons cette occasion pour vous présenter les assurances de notre haute considération.

Berne, le 25 mars 1938.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération, BAUMANN.

Le chancelier de la Confédération, G. BOVEL.

(Projet.)

Loi fédérale

instituant

un livre de la dette publique.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1938,

arrête :

Article premier.

La Confédération ouvre, sous la dénomination de « livre fédéral de la dette publique », un registre dans lequel peuvent être inscrites des créances provenant d'emprunts contractés pour le compte de l'administration fédérale et des chemins de fer fédéraux, ainsi que d'emprunts des chemins de fer rachetés par la Confédération.

A. Ouverture du livre de la dette publique.

Art. 2.

¹ La créance inscrite est constituée par l'enregistrement dans le livre de la dette publique.

B. Effets de l'enregistrement dans le livre de la dette publique.

² L'administration du livre de la dette publique délivre au créancier une attestation d'enregistrement; cette attestation, exclusivement destinée à servir de preuve, n'est pas un papier-valeur; elle ne peut être ni cédée, ni constituée en gage.

Art. 3.

¹ Pour les rapports entre débiteurs et créanciers, ainsi que les garanties, la créance inscrite est assimilée aux obligations de la Confédération; l'article 7 demeure réservé.

C. Nature de la créance inscrite.

² La créance inscrite ne peut pas être transformée en obligation.

Art. 4.

¹ L'enregistrement peut porter:

a. Sur une créance en capital acquise lors de l'émission d'un emprunt de la Confédération ou des chemins de fer fédéraux, ou

D. Objet de l'enregistrement.

- b. Sur une créance en capital résultant d'obligations de la Confédération ou des chemins de fer fédéraux, ainsi que des chemins de fer rachetés par la Confédération, obligations remises par le créancier.

² Le Conseil fédéral fixe les dates d'ouverture et de fermeture du livre de la dette publique pour l'enregistrement des créances en capital.

Art. 5.

E. Actes de disposition.

I. Conditions.

¹ Le droit de disposer d'une créance inscrite n'est limité que par le droit civil.

² Les actes de disposition n'ont d'effet à l'égard du débiteur que s'ils sont enregistrés dans le livre de la dette publique. L'enregistrement est effectué sur demande.

Art. 6.

II. Forme.

¹ Doivent être faites par écrit, les demandes d'enregistrement d'une créance ou d'un acte de disposition adressées à l'administration du livre de la dette publique.

² Le règlement d'exécution peut prescrire d'autres conditions de forme.

³ L'administration du livre de la dette publique peut refuser d'exécuter des demandes d'enregistrement; elle doit motiver son refus.

Art. 7.

F. Intérêts et remboursements.

¹ Les échéances d'intérêt et les dates de remboursement des créances inscrites sont fixées par l'administration du livre de la dette publique, d'entente avec le département fédéral des finances et des douanes, au moment où les créances prennent naissance.

² Pour les créances inscrites résultant de la remise d'obligations d'emprunts, les dates de remboursement sont fixées:

- a. Pour les emprunts non amortissables, à l'échéance prévue,
- b. Pour les emprunts amortissables, à l'échéance moyenne.

³ La dénonciation d'un emprunt s'applique de plein droit aux créances inscrites provenant de cet emprunt.

Art. 8.

G. Nantissement de créances inscrites.

La banque nationale suisse est autorisée à consentir des avances contre nantissement de créances inscrites et à comprendre dans la couverture des billets les avoirs résultant de ces avances.

Art. 9.

Le Conseil fédéral charge un office de tenir le livre de la dette publique (administration du livre de la dette publique). Il peut confier cette tâche à la banque nationale suisse.

H. Administration du livre de la dette publique.

Art. 10.

¹ Les personnes chargées de l'administration du livre de la dette publique, ainsi que celles qui les surveillent et les contrôlent, ont l'obligation de garder le secret absolu sur les rapports juridiques enregistrés dans le livre de la dette publique.

J. Obligation de garder le secret. Communication de renseignements.

² Elles ne peuvent renseigner sur les inscriptions contenues dans le livre de la dette publique que le créancier inscrit, son représentant légal ou fondé de pouvoirs, ses ayants cause, les autorités judiciaires et d'instruction pénale compétentes et, si le créancier ou l'un de ses ayants cause tombe en faillite, l'administration de la faillite.

Art. 11.

¹ Le refus d'exécuter une demande d'enregistrement ou de donner un renseignement peut être déféré, dans les trente jours, au Conseil fédéral, qui statue en instance unique.

K. Recours.

² Le département fédéral des finances et des douanes instruit le recours et soumet ses propositions au Conseil fédéral.

³ L'article 30 de la loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative est applicable.

Art. 12.

Les pièces établies par l'administration du livre de la dette publique sont assimilées aux documents fédéraux et exonérées des droits de timbre cantonaux.

L. Pièces. Exonération des droits de timbre cantonaux.

Art. 13.

Les créances inscrites résultant de l'emprunt de défense nationale 1936 et de l'emprunt 3 pour cent des chemins de fer fédéraux 1938 sont assimilées aux créances inscrites au sens de la présente loi. La limitation de la cessibilité de celles qui résultent de l'emprunt de défense nationale demeure réservée et sera réglée de façon plus détaillée dans le règlement d'exécution.

M. Livres de la dette publique de création antérieure.

Art. 14.

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi et édictera les prescriptions d'exécution nécessaires.

N. Entrée en vigueur.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi instituant un livre de la dette publique. (Du 25 mars 1938.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3688
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1938
Date	
Data	
Seite	493-509
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 487

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.