Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

18.025

Message concernant la révision partielle de la loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)

(Suppression du délai d'échange des billets de banque)

du 21 février 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de révision de la loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiement en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 février 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La révision de la LUMMP vise à supprimer le délai d'échange des billets de banque à partir de la sixième série, ce qui constitue un alignement sur le régime d'échange des principales monnaies.

Les séries de billets de banque sont remplacées en Suisse tous les 15 ou 20 ans. Selon la loi actuelle, la Banque nationale suisse (BNS) peut rappeler une série de billets de banque une fois qu'une nouvelle série a été mise en circulation. À partir de leur rappel, les billets de banque ne restent considérés que pendant six mois comme des moyens de paiement ayant cours légal, mais ils peuvent être échangés encore pendant 20 ans auprès de la BNS à leur valeur nominale . Ce délai, très peu connu du grand public en Suisse, a été introduit en 1921. Depuis, non seulement l'espérance de vie a fortement augmenté, mais la mobilité des travailleurs suisses et étrangers aussi. De plus, le franc suisse est aujourd'hui une monnaie utilisée dans le monde entier comme valeur refuge, y compris sous sa forme physique. Enfin, cette règle fait figure d'exception sur le plan international. C'est pourquoi le Conseil fédéral souhaite changer la pratique actuelle.

La révision proposée supprime le délai d'échange des billets de banque pour les billets à partir de la sixième série, mis en circulation dès 1976, ainsi que les séries suivantes et à venir. Cette révision permettra d'accorder la pratique suisse à l'usage dans la plupart des pays industrialisés. La population aura ainsi l'assurance que les billets rappelés seront en tout temps échangeables auprès de la BNS. Avec la suppression du délai d'échange des billets de banque, le Fonds suisse de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles (fondssuisse) ne recevra plus d'argent de la BNS. Cependant, le maintien de son capital depuis le dernier versement de la BNS montre que le fonds peut financer ses activités grâce aux revenus de son capital actuel.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Dispositif législatif actuel

Rappel des billets de banque et délai d'échange de 20 ans

Afin de profiter de l'évolution technologique qui permet d'intégrer de nouveaux éléments de sécurité et de mieux protéger les billets contre les risques de falsification, les séries de billets de banque sont remplacées tous les 15 ou 20 ans. Par exemple, la sixième série de billets de banque (Borromini sur le billet de 100 francs, fourmis sur celui de 1000 francs) a été mise en circulation entre 1976 et 1979. La septième série était une série de réserve qui n'a jamais été mise en circulation. La huitième série (Giacometti sur le billet de 100 francs) a été mise en circulation entre 1995 et 1998.

Selon l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)[1], la Banque nationale suisse (BNS) peut rappeler une série de billets de banque une fois qu'une nouvelle série a été mise en circulation. Six mois après leur rappel, les billets de banque rappelés ne sont plus considérés comme des moyens de paiement ayant cours légal (art. 9, al. 2, LUMMP). Ils peuvent cependant encore être échangés auprès de la BNS à leur valeur nominale pendant 20 ans à partir de la date de leur rappel (art. 9, al. 3, LUMMP). Ainsi les billets de la sixième série ont été rappelés le 1er mai 2000 et peuvent encore être échangés auprès de la BNS jusqu'au 30 avril 2020.

Le délai d'échange de 20 ans a été fixé à l'art. 25 de la loi du 7 avril 1921 sur la Banque nationale suisse[2] dans l'idée que les billets qui n'avaient pas été échangés durant ce délai étaient perdus ou détruits[3]. Depuis 1999, cette disposition figure dans la LUMMP (art. 9). La LUMMP a été adoptée en 1999 suite à l'acceptation de la nouvelle Constitution fédérale qui abrogeait la parité-or constitutionnelle du franc suisse. L'adoption d'une nouvelle loi s'est imposée du fait que le nouvel article constitutionnel règle à lui seul le monopole fédéral de l'argent liquide, qui faisait auparavant l'objet de deux articles différents (un sur la monnaie, un sur les billets de banque). Il fallait dès lors adapter l'ordre systématique des lois fédérales à la nouvelle Constitution.

1 RS **941.10**
2 RS **951.11**
3 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi fédérale sur la Banque nationale suisse du 26 décembre 1919, dans FF **1919** V 1057 et BO **1921** I, p. 136 à 139.

Affectation de la contre-valeur des billets non échangés

Les billets de banque en circulation sont inscrits au passif du bilan de la BNS. Dans un premier temps, la contre-valeur des billets non échangés après le délai de 20 ans a été affectée au Fonds suisse des invalides. La nouvelle loi sur l'assurance militaire prévoyant la suppression de ce fonds dans les années 1950, il y avait lieu de chercher une nouvelle affectation à la contre-valeur des billets non échangés. Le Conseil fédéral proposa, en accord avec la BNS et le Département de l'intérieur, de verser dès 1953 cette somme au Fonds suisse de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles[4].

1.1.2 Le Fonds suisse de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles (fondssuisse)

Objectif et organisation

fondssuisse a été créé en 1901 par la Société suisse d'utilité publique. Selon ses statuts, il a pour objectif d'atténuer les cas de détresse provoqués par des catastrophes naturelles contre lesquelles il est actuellement impossible de s'assurer. Il apporte une aide financière en cas de dommages causés par des phénomènes naturels imprévisibles. Il fournit de l'aide uniquement si aucun autre service ou organisation n'apportent leur secours (principe de subsidiarité).

fondssuisse est constitué en fondation privée. La commission administrative de la fondation est composée de cinq membres, deux étant élus par le Conseil fédéral et trois par la Société suisse d'utilité publique. Un secrétariat comprenant 3,2 équivalents plein temps gère les affaires du fonds.

Sources de financement

Entre 1930 et 2000, fondssuisse recevait une partie des recettes brutes des maisons de jeux. Ces versements ont cessé en 2000 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, l'argent provenant des maisons de jeux étant dès lors affecté à l'AVS et à l'AI.

Depuis 1953, fondssuisse reçoit de la BNS la somme correspondant aux billets non échangés après 20 ans. Quatre versements ont été effectués jusqu'à présent (1,9 million en 1955, 6,9 millions en 1976, 39 millions en 1978 et 244 millions en 2000).

fondssuisse bénéficie également des revenus de son capital, qui dépendent de l'évolution des marchés financiers. Selon ses statuts, il peut aussi recevoir de l'argent de la Confédération, des cantons, ou provenant de collectes ou de dons, mais il n'y a actuellement pas recours.

4 Message du 21 avril 1953 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale suisse, FF **1953** I 925, p. 957.

Dépenses

Les contributions de fondssuisse s'élèvent généralement à 60 % du dommage pouvant être porté en compte, les régions de montagne ayant droit à une contribution supplémentaire de 12 %. Dans les cantons disposant de leur propre assurance, le fonds fournit des contributions réduites (NW, GL, GR), voire aucune (AR, BL). Dans plusieurs cantons, les prestations de fondssuisse sont complétées par des contributions cantonales.

Entre 2000 et 2016, fondssuisse a reçu en moyenne 2000 demandes de dédommagement par an. Cela représente des contributions annuelles moyennes de 3,6 millions de francs, pour une fourchette allant de 2 à 6,5 millions de francs, sans compter les événements extrêmes de 1999 et 2005. La tempête Lothar en 1999 et les graves inondations de 2005 ont provoqué des dépenses exceptionnelles de l'ordre de respectivement 52 et 11 millions de francs. En 2016, le fonds a versé à des particuliers des contributions totales se montant à 3,022 millions de francs, pour 1071 cas. Cela représente une moyenne de 2822 francs par cas.

État du capital

Depuis le dernier versement de la BNS en 2000 (244 millions), le capital propre du fonds a évolué de manière relativement stable, pour atteindre 269 millions de francs fin 2016. Le capital du fonds a quelquefois diminué en raison d'années climatiques exceptionnelles ou de mauvaises performances boursières. Cependant, ces baisses ont toujours pu être compensées les années suivantes grâce à des rendements boursiers normaux, voire élevés. Le fonds peut donc financer ses activités ordinaires grâce aux revenus de son capital.

1.1.3 Problèmes et nécessité de changer la loi

Le délai d'échange

L'interpellation Tornare 16.3323 «Échange des billets de banque suisses d'anciennes séries. Suppression du délai de 20 ans prévu à l'article 9 alinéa 3 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement» demandait s'il était envisageable de supprimer l'actuel délai de 20 ans. Dans sa réponse datée du 17 août 2016, le Conseil fédéral a indiqué que le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS examinaient la pratique actuelle.

Le délai d'échange de 20 ans actuellement prévu à l'art. 9, al. 3, LUMMP est un délai de péremption dont l'échéance éteint tout droit vis-à-vis de la BNS. Cette règle n'est probablement pas connue du grand public en Suisse, ou alors de façon très vague, et elle est très certainement inconnue à l'étranger du fait de son caractère atypique. La plupart des utilisateurs d'espèces ont donc du mal à comprendre pourquoi leur argent perd soudain toute valeur au bout de 20 ans, d'autant que cet argent a deux fonctions: celle de moyen de paiement et celle de valeur refuge. Les principales personnes concernées sont les héritiers d'un actif successoral comportant des billets de banque devenus non échangeables, et les travailleurs étrangers retournés dans leur pays d'origine avec des billets de banque suisses. Actuellement, pendant

ledit délai de 20 ans, la BNS reçoit entre 300 et 400 demandes d'échange par année. Les montants ne sont certes pas très élevés (environ 300 000 francs par an au total), mais ils sont importants pour les personnes concernées.

Le délai de 20 ans a été fixé en 1921. On pensait alors que les billets qui n'étaient pas échangés étaient majoritairement perdus ou détruits. Les circonstances sont aujourd'hui différentes. Non seulement l'espérance de vie s'est beaucoup allongée entre 1920 et 2015 (29,2 ans pour les femmes et 27,5 ans pour les hommes), mais la mobilité de la population (travailleurs, touristes, etc.) a elle aussi augmenté. Le délai d'échange constitue une exception parmi les principaux pays industrialisés (cf. ch. 1.4). Le franc suisse est aujourd'hui une monnaie utilisée dans le monde entier comme valeur refuge, y compris sous sa forme physique. Le nombre des personnes concernées par l'expiration du délai d'échange de la sixième série de billets lancée en 1976 est donc potentiellement très élevé, alors que le principe même de l'expiration des billets de banque suisses, inscrit dans la loi, est sans doute largement ignoré de par le monde.

Il est en outre gênant, d'un point de vue à la fois juridique et pratique, que les billets et les monnaies soient soumis à des règles différentes alors que les uns et les autres ont le statut de moyen de paiement légal. La Confédération peut mettre hors cours des monnaies (art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 12 avril 2000 sur la monnaie [O sur la monnaie][5]) et émettre à ce sujet des dispositions particulières. Le DFF fixe le tarif auquel les monnaies mises hors cours sont reprises après expiration du délai d'échange (art. 3, al. 2, O sur la monnaie). Contrairement aux billets, les monnaies ayant fait l'objet d'un rappel ne perdent donc pas toute valeur au-delà du délai d'échange. La mise hors cours de monnaies est toutefois rare: certaines sont en circulation depuis plus d'un siècle et sont toujours un moyen de paiement valable. Les monnaies rappelées au début des années 1970 (à l'exception de la pièce de 2 centimes) s'échangent toujours aujourd'hui à leur valeur nominale.

Affectation à fondssuisse

Prévu en 2020, le prochain versement à fondssuisse pourrait être très élevé. Fin 2016, l'équivalent de 1,1 milliard de francs de la sixième série était encore en circulation ou, autrement dit, n'avait pas été échangé auprès de la BNS. Cette dernière estime qu'il restera encore en 2020 entre 0,5 et 1 milliard de francs de cette série en circulation. Cette somme dépasse largement les besoins de fondssuisse, dont les dépenses annuelles moyennes se montent à 3,6 millions de francs (cf. ch. 1.1.2).

1.2 Dispositif proposé

La révision de la LUMMP vise à supprimer le délai d'échange des billets, ce qui constitue un alignement sur le régime d'échange des principales monnaies. Le public aura ainsi la certitude de pouvoir échanger à tout moment à la BNS des billets rappelés.

Par la même occasion, une reformulation est proposée (art. 4, al. 5).

5 RS **941.101**

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Suppression du délai d'échange

Afin de résoudre les problèmes évoqués sous le ch. 1.1.3, la solution la plus simple et efficace réside dans la suppression du délai d'échange. Elle permet d'éviter que des gens se retrouvent avec des billets sans valeur. Elle pourrait cependant engendrer des coûts administratifs pour la BNS, qui devrait en tout temps être à même de vérifier techniquement des billets parfois très anciens. Cette solution atténuerait certainement l'incitation à rendre les billets. La majeure partie des billets rappelés seraient néanmoins retirés de la circulation par les banques et services de paiements durant les premiers mois ou années après le rappel. Par ailleurs, avec cette solution, les billets rappelés ne pourraient plus non plus être utilisés comme moyen de paiement ayant cours légal. Ils devraient être échangés auprès de la BNS, possibilité qui serait au moins garantie.

Une autre solution consisterait à allonger le délai d'échange. L'espérance de vie ayant augmenté de près de 30 ans entre 1920 et aujourd'hui, le délai d'échange pourrait par exemple être prolongé de 20 à 50 ans. Cette solution aurait comme avantage de maintenir une certaine incitation à rendre les anciens billets de banque, puisqu'un délai existerait toujours. La prolongation du délai contribuerait certes à diminuer le nombre de personnes se retrouvant avec des billets de banque sans valeur, sans toutefois mettre définitivement fin à cette situation. Les coûts administratifs liés aux activités de contrôle par la BNS mentionnés en cas de suppression du délai d'échange resteraient en partie valables pour cette autre solution.

Le Conseil fédéral estime que la pratique actuelle n'est plus adéquate et que la suppression du délai d'échange est la solution la plus simple et efficace pour résoudre les problèmes cités sous le ch. 1.1.3.

1.3.2 Résultats de la procédure de consultation

Lors de la consultation, qui s'est déroulée du 16 août au 16 novembre 2017, 44 avis ont été transmis au DFF.

Délai d'échange des billets de banque

La majorité des cantons, le PLR, l'UDC, le PVL, l'usam, l'USS, la Poste et la BNS se prononcent pour la suppression du délai d'échange. Ils mettent notamment en exergue la pratique en vigueur pour les principales monnaies internationales et la garantie apportée à la population quant à la validité des billets de banque. Ils estiment aussi que fondssuisse dispose de suffisamment de moyens pour financer ses activités. Une minorité de cantons, le PS, le PDC, l'USP, fondssuisse et la Société suisse d'utilité publique ainsi que Transparency International Suisse s'opposent à la suppression du délai, pour deux raisons principales. Premièrement, certains sont d'avis que cela augmenterait l'attrait de l'argent liquide et particulièrement des grosses coupures, encourageant ainsi les délits fiscaux et les activités criminelles. Deuxièmement, plusieurs estiment que la suppression du délai priverait fondssuisse

de moyens essentiels alors que les catastrophes naturelles risquent d'augmenter en raison des changements climatiques.

Après avoir pris connaissance de ces résultats, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre son projet concernant la suppression du délai d'échange des billets de banque. D'une part, il ne pense pas que cette mesure va encourager la criminalité. En effet, la règle selon laquelle les billets ne sont plus considérés comme des moyens de paiement 6 mois après leur rappel subsiste. Il sera donc nécessaire pour les détenteurs de ces billets d'aller les échanger auprès d'un guichet de la BNS, qui, comme aujourd'hui, analysera leur authenticité et leur provenance. Pour cette raison, l'argument selon lequel la suppression du délai d'échange serait une incitation à des activités criminelles en lien avec la détention d'argent liquide n'est pas probant. D'autre part, le Conseil fédéral estime que fondssuisse dispose de suffisamment de moyens pour fournir les prestations conformes à ses statuts. Il rappelle que le fonds n'intervient que dans les cas pour lesquels il n'est pas possible de s'assurer et selon le principe de subsidiarité. Si les catastrophes naturelles et les dégâts qui en découlent venaient à augmenter, il est probable que les assurances proposeraient de nouveaux produits. Enfin, le Conseil fédéral estime que le prochain versement de la BNS à fondssuisse (entre 0,5 et 1 milliard de francs) dépasse de loin même les futurs besoins du fonds.

Dérogations à l'obligation de remplacer les pièces et les billets

Dans le cadre de la consultation, le DFF a posé la question de savoir s'il fallait introduire la possibilité, lors du remplacement de pièces ou de billets détériorés, d'effectuer une déduction sur la valeur nominale lorsque la détérioration est due à une cause autre que la circulation courante. La majorité des cantons, le PLR, le PS, le PVL, l'usam, l'USS et la BNS sont favorables à ces dérogations. Certains souhaitent cependant des précisions. La Poste est également d'accord, mais pas pour les billets de banque décolorés. Une minorité de cantons, l'UDC et l'USP s'opposent aux dérogations proposées. Ils ne sont pas convaincus par la modification proposée et considèrent que la distinction entre un usage normal et une détérioration autre que la circulation courante n'est pas évidente et pourrait conduire à des dépenses supplémentaires.

Suite à ces remarques et à différentes analyses, le Conseil fédéral a décidé de ne pas conserver ces modifications dans le cadre de la présente révision. Il estime en effet qu'elles nécessitent des clarifications supplémentaires.

1.4 Comparaison avec le droit étranger

Sur le plan international, le délai d'échange de 20 ans fait figure d'exception. À titre d'exemple, le délai d'échange des billets en euros rappelés est illimité. Il en va de même pour les billets du Canada, des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni. Avant l'introduction de l'euro, certains pays de la zone euro ont limité le délai d'échange des billets de leur ancienne monnaie nationale: Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie et Malte à 10 ans, l'Espagne à 18 ans, le Portugal à 20 ans et les Pays-Bas à 30 ans. Les autres (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie,

l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Slovaquie et la Slovénie) ne l'ont pas fait.

Il n'existe donc pas de délai d'échange pour les billets des principales monnaies du monde (dollar américain, euro, livre sterling, yen).

1.5 Mise en œuvre

La BNS, responsable de la mise en œuvre de la LUMMP, a été étroitement impliquée dans l'élaboration de la modification proposée.

2 Commentaire des dispositions

Art. 4, al. 5

Le fond n'est pas modifié. La nouvelle formulation vise uniquement à expliciter que le Conseil fédéral a ici la compétence de fixer des règles par voie d'ordonnance.

Art. 8, al. 1

Modification d'ordre terminologique concernant uniquement l'italien.

Art. 9, al. 3 et 4

Les billets des première, deuxième, troisième et cinquième séries, dont la première émission date respectivement de 1907, 1911, 1918 et 1956, ont été échangés selon le régime applicable pour chacune de ces séries. La contre-valeur des billets qui n'avaient pas été échangés dans le délai fixé a été versée au Fonds suisse des invalides (jusqu'en 1953) puis à fondssuisse. Les billets de ces séries sont par conséquent sans valeur et ne peuvent plus être échangés. Ils peuvent toutefois conserver une valeur de collection pour les numismates ou les amateurs d'antiquités. Les quatrième et septième séries étaient des séries de réserve qui n'ont pas été mises en circulation. Il n'a donc jamais été question pour elles de régime d'échange.

Étant donné que, comme nous venons de le dire, le délai d'échange des séries 1 à 5 a expiré et que les billets concernés sont sans valeur, la suppression du délai d'échange ne peut concerner que les billets émis à partir de la sixième série. C'est pourquoi l'art. 9, al. 3, précise que la BNS échange les billets rappelés qui ont été émis pour la première fois à partir de 1976 en tant que partie de la sixième série de billets de banque ou plus tard dans le cadre d'une autre série, sous réserve de l'art. 8.

Étant donné que l'art. 9, al. 3, du projet de révision de la LUMMP n'indique plus de délai d'échange pour les billets rappelés, il n'y a plus lieu de régler l'affectation de la contre-valeur des billets non échangés. L'al. 4 est donc abrogé. S'agissant de la gestion comptable de la circulation des billets, voir ch. 3.2.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour fondssuisse

Avec la suppression du délai d'échange des billets de banque, fondssuisse ne recevra plus d'argent de la BNS. Cependant, la stabilité de son capital depuis le dernier versement de la BNS montre que le fonds peut, grâce à son capital actuel, dégager des revenus financiers suffisants pour couvrir ses activités. En effet, le fonds a reçu 244 millions de francs de la BNS en l'an 2000 et, au 31 décembre 2016, son capital propre se montait à 269 millions. Sauf en cas d'événements exceptionnels, tels que la tempête Lothar en 1999 ou les inondations de 2005, fondssuisse devrait être en mesure, une année ordinaire, de financer les prestations prévues dans ses statuts au moyen des revenus annuels de ses capitaux.

3.2 Conséquences pour la BNS

La suppression du délai d'échange pose la question de savoir ce qu'il adviendra des billets rappelés qui ne sont plus considérés comme des moyens de paiement ayant cours légal. La BNS inscrit la valeur nominale des billets des séries en cours et rappelées qu'elle a émis au passif de son bilan sous le poste «Billets de banque en circulation» et indique, dans l'annexe au bilan correspondante, le montant total ventilé par série. En vertu du régime légal en cours, à l'expiration du délai d'échange, la contre-valeur des billets rappelés n'ayant pas été échangés est sortie des comptes et affectée à fondssuisse (au Fonds suisse des invalides jusqu'en 1953). Étant donné que, à l'avenir, tous les billets figurant au poste «Billets de banque en circulation» pourront être échangés à la BNS sans limite de temps, il ne pourra plus y avoir de sortie de compte et le poste correspondant du bilan de même que l'annexe au bilan ne diminueront, s'agissant de séries de billets rappelées, qu'avec l'échange de billets de ces séries. Au poste «Billets de banque en circulation» au passif correspondra un poste à l'actif dont le produit alimentera le compte de résultat.

3.3 Conséquences pour la Confédération et les cantons

La modification de la LUMMP n'a aucune conséquence financière directe pour la Confédération ou les cantons.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019 ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019. La nécessité de supprimer le délai d'échange avant l'expiration du délai de 20 ans prévu pour la sixième série de billets rend cependant indispensable une modification de la législation correspondante avant 2020.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'art. 99, al. 1, de la Constitution[6] accorde à la Confédération une compétence étendue en matière monétaire. Aussi bien la modification de la LUMMP que les dispositions en vigueur se fondent sur cette compétence.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Il n'existe pour l'heure aucun engagement nécessitant une vérification de compatibilité.

6 RS **101**