

FEUILLE FÉDÉRALE

98^e année

Berne, le 21 novembre 1946

Volume III

Paraît, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

5135

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un prélèvement sur le solde du fonds d'égalisation des changes de la banque nationale.

(Du 8 novembre 1946.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Aux termes du chiffre II/2 de l'accord financier de Washington, la Confédération est tenue de mettre à la disposition des gouvernements alliés des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, qui représentent également 15 autres pays alliés, un montant de 250 millions de francs suisses, payable à vue en or, à New-York. Les gouvernements alliés déclarent, de leur côté, qu'en acceptant ce montant ils renoncent, pour eux-mêmes et pour leurs banques d'émission, à toutes revendications, directes et indirectes, contre le gouvernement suisse et la banque nationale suisse, relatives à l'or acquis par la Suisse de l'Allemagne pendant la guerre.

Au cours des débats auxquels l'approbation de l'accord de Washington a donné lieu aux chambres fédérales, divers orateurs ont d'ailleurs demandé que la banque nationale coopérât à la réunion des 250 millions de francs à verser. Mais déjà auparavant, le chef du département des finances et des douanes avait informé la banque que le Conseil fédéral désirait la voir participer à cette prestation. La Confédération et les autorités de la banque étant maintenant tombées d'accord, nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant un prélèvement sur le solde du fonds d'égalisation des changes de la banque nationale pour le versement des 250 millions de francs que la Confédération est tenue d'effectuer aux termes de l'accord financier de Washington.

I.

Bien qu'en acceptant de verser un montant aux Alliés, la Confédération ait écarté les revendications dirigées contre la banque nationale, elle ne possède pas un droit de recours contre cet établissement.

Comme l'explique le message du 14 juin 1946 concernant l'approbation de l'accord de Washington, les Alliés avaient soutenu que la banque nationale suisse, ayant acquis de la Reichsbank allemande, pendant la guerre, de l'or enlevé dans les pays occupés, elle était tenue de le restituer. La banque nationale a toujours repoussé ces exigences comme non fondées, en faisant observer que les achats d'or en question étaient juridiquement inattaquables. Le Conseil fédéral, lui aussi, a considéré les choses de cette façon. Il a toujours reconnu que la manière dont la banque nationale a conduit ses opérations a été correcte et qu'elle ne saurait justifier aucune prétention quelconque. Aussi la délégation suisse n'a-t-elle cessé, au cours des négociations, de contester le bien-fondé des revendications des Alliés. Si, malgré tout, le Conseil fédéral a fini par se décider à verser un montant de 250 millions de francs, il l'a fait sans s'y estimer tenu par aucune obligation juridique. Ce sont en effet des considérations d'ordre politique et économique qui ont engagé la Suisse à offrir la somme en question pour collaborer à la reconstruction de l'Europe et au ravitaillement des pays dévastés. Nous vous renvoyons à ce sujet aux explications figurant dans le message du 14 juin 1946 (FF 1946, II 725). Etant donné cet état de choses, la banque nationale n'encourt aucune responsabilité envers la Confédération. Celle-ci n'a d'ailleurs jamais allégué une responsabilité de ce genre.

Il importe toutefois de faire observer ce qui suit: Tant qu'on n'était pas parvenu à s'entendre avec les Alliés sur la question de l'or, la banque nationale devait compter avec le risque d'un procès. L'accord de Washington a mis la banque à l'abri de ce risque. Sa conclusion a donc aussi servi les intérêts de la banque, sans parler du fait qu'elle permet à celle-ci de disposer de nouveau librement des dépôts d'or et des avoirs considérables qu'elle possède aux Etats-Unis.

II.

Considérant que la banque nationale, dans les conditions exposées ci-dessus, n'est pas obligée de rembourser à la Confédération les dépenses occasionnées par les opérations sur l'or, nous nous sommes demandé si, pour couvrir une partie de ces dépenses, l'Etat ne pourrait pas mettre à contribution le solde du fonds d'égalisation des changes qu'il avait laissé précédemment à la banque nationale. L'examen de cette question a montré ce qui suit:

1. Le fonds d'égalisation des changes doit sa naissance à la dévaluation du franc suisse, prescrite par l'arrêté du 27 septembre 1936. Dans une décision du même jour, le Conseil fédéral a enjoint la banque d'émission de

porter au crédit d'un compte spécial de compensation de l'or le bénéfice comptable résultant de la réévaluation de l'encaisse-or. Dans les comptes annuels de 1936, la plus-value a été dénommée « fonds d'égalisation des changes », et cette appellation a été maintenue dans les bilans hebdomadaires et annuels publiés les années suivantes.

Le fonds est resté intact jusqu'à ce que le fardeau des frais de mobilisation ait contraint le Conseil fédéral en 1940 à prélever sur ledit fonds un montant de 325 millions de francs pour procurer à la Confédération une partie des ressources considérables dont elle avait besoin. Un autre prélèvement, de 150 millions de francs, a été réparti en même temps entre les cantons (art. 7, 1^{er} al., de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales). Le même arrêté, pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, disposait que le reste du fonds était acquis à la banque nationale (art. 7, 2^e al.).

Ce reste n'a plus été déclaré dans les bilans hebdomadaires publiés par la banque nationale. Il a été inscrit à un compte interne au titre de « réserve pour les opérations monétaires ». Dans les comptes annuels et dans les bilans hebdomadaires de la banque, il est joint aux « autres passifs »; il s'élève actuellement à 145 440 000 francs.

2. Comme le montre le mode d'inscription au bilan, le solde du fonds d'égalisation des changes appartient, quant à la forme, à la banque nationale. Par sa nature, il ne fait cependant pas partie de la fortune proprement dite de la banque; il constitue plutôt une fortune spéciale qui ne peut être utilisée que pour des buts tout à fait déterminés. Ce fait ressort aussi bien de l'histoire du fonds que du caractère particulier des rapports juridiques qui existent entre la Confédération et la banque d'émission.

Lorsqu'il s'est agi de fonder la banque d'émission, le législateur fédéral, usant de la liberté de choix que lui laissait l'article 39 de la constitution, s'est prononcé pour la création d'une banque par actions. Il s'ensuit que la banque d'émission a une forme d'organisation qui correspond à celle de la société anonyme prévue par le code des obligations et qu'elle est dotée de la personnalité morale de droit privé. Ce sont aussi les dispositions du droit privé qui déterminent les formes des opérations que la banque effectue pour accomplir ses tâches dans ses rapports avec des tiers.

Par leur nature, ces tâches ressortissent toutefois au droit public. En effet, la banque d'émission ne poursuit pas ses propres buts. Elle est l'organe d'exécution de fonctions de l'Etat, comme l'exercice de la souveraineté en matière monétaire et du monopole d'émission des billets. C'est pour cette raison que la Confédération s'est réservé le droit de surveiller l'activité de la banque, de désigner ses organes de direction et de participer à la constitution de ses autorités; c'est pour la même raison que, sous le régime de la loi sur la banque nationale du 6 octobre 1905, les fonction-

naires et employés de cet établissement avaient la qualité de fonctionnaires fédéraux et qu'aujourd'hui encore ils sont soumis aux dispositions de la loi fédérale sur la responsabilité civile et pénale, bien que leurs conditions d'engagement reposent sur le droit privé.

En exécutant ses tâches d'intérêt public, la banque nationale est tenue de se conformer aux nécessités et aux besoins de l'Etat, dans la mesure compatible avec le privilège qui lui a été conféré. C'est ainsi qu'il appartient à l'Etat de fixer les lignes directrices de la politique monétaire et de décider les modifications monétaires. S'il prend des mesures dans ce domaine, par exemple en changeant la parité légale de la monnaie, c'est à lui qu'il incombe d'en régler simultanément les conséquences pour la banque nationale. C'est pourquoi il appartient en principe à l'Etat de déterminer l'utilisation d'un bénéfice que la banque d'émission n'a pas fait dans l'exercice de son activité, mais qui provient d'une modification monétaire. Et c'est pourquoi aussi l'Etat est obligé de couvrir les pertes qu'une modification de ce genre occasionnerait à la banque d'émission. Cette règle s'applique sans autre forme de procès à une banque d'émission créée sous la forme de banque d'Etat; ce qui a été prévu à cet égard pour la banque fédérale, dont la fondation a été repoussée en votation populaire le 28 février 1897, doit valoir pour la banque nationale, telle qu'elle a été constituée par la loi du 6 octobre 1905, remplacée par celle du 7 avril 1921.

3. La législation de nombreux Etats étrangers s'inspire du même principe. C'est ainsi que la France s'est servie des plus-values réalisées sur les réserves monétaires de la « Banque de France » par suite des dévaluations répétées du franc français, en partie pour amortir les avances de la banque d'émission à l'Etat ou effectuer un versement à la caisse de l'Etat, en partie pour créer un fonds spécial d'égalisation des changes. La « Banque de France » elle-même n'a eu aucune part à ces bénéfices. En Hollande aussi, le Trésor a revendiqué la majeure partie de la plus-value comptable laissée par la réévaluation de l'encaisse-or effectuée en mars 1940 et n'en a versé qu'une minime fraction aux réserves de la banque néerlandaise. Les bénéfices réalisés par la banque néerlandaise par suite des modifications monétaires intervenues en 1943 et en 1945 ont été attribués à un fonds de réserve spécial. En 1935, le Canada a fait inscrire le bénéfice de la dévaluation au crédit d'un compte spécial, ouvert par la banque d'émission au ministère des finances, et il l'a destiné à la création d'un fonds d'égalisation des changes. Enfin, d'autres Etats ont édicté des dispositions législatives obligeant la banque d'émission à livrer à la caisse de l'Etat la totalité du bénéfice provenant de la réévaluation des réserves monétaires; c'est ainsi qu'ont procédé la Belgique en 1926 et en 1935, l'Italie en 1927 et en 1936 et la Tchécoslovaquie en 1934 et en 1936.

4. En Suisse non plus, le bénéfice de la dévaluation n'a pas été mis à la libre disposition de la banque d'émission. Certes, la Confédération s'est

tout d'abord abstenu de s'approprier tout ou partie de ce bénéfice, et elle a renoncé à édicter des dispositions spéciales pour en déterminer l'utilisation. En revanche, le jour même de la dévaluation du franc suisse, le Conseil fédéral a donné l'ordre à la banque nationale d'inscrire le bénéfice comptable au crédit d'un compte spécial de compensation de l'or. Il a ainsi exprimé la volonté de l'Etat de séparer ce bénéfice de la fortune de la banque et de se réserver la possibilité d'en fixer la destination. L'intention était de ne l'affecter qu'à des buts monétaires. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a admis qu'à partir de la fin de 1936 la banque nationale déclarât les avoirs du compte de compensation de l'or sous le nom de « fonds d'égalisation des changes »; il a montré encore plus clairement par là que le bénéfice de la dévaluation était réservé à l'exécution de mesures monétaires.

Du point de vue juridique, la situation du solde du fonds d'égalisation des changes, attribué à la banque nationale lors de la répartition intervenue au printemps de 1940, est restée identique à celle qui existait à l'origine pour l'ensemble de ce fonds. La Confédération peut donc continuer de faire valoir, sur les avoirs actuels du fonds d'égalisation, les droits qu'elle avait acquis dès le début sur le bénéfice de dévaluation, en vertu de sa souveraineté en matière monétaire. Elle n'y a pas renoncé depuis lors. Elle n'aurait du reste aucune raison positive de céder en toute propriété à la banque et, en dernière analyse, comme bénéficiaire aux actionnaires, le solde du fonds d'égalisation des changes.

La destination du fonds, elle non plus, n'a pas changé. Rappelons à ce sujet les discussions auxquelles a donné lieu aux chambres l'arrêté de l'assemblée fédérale du 11 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales. Selon l'opinion prédominante, le solde du fonds d'égalisation des changes devait servir à la banque nationale de réserve pour les opérations monétaires et pour la couverture de pertes qu'elle pourrait subir sur ses avoirs en or et en devises.

5. En résumé, l'histoire et la nature du fonds d'égalisation des changes montrent que ce fonds a bien été mis à la garde de la banque nationale, mais qu'il représente une fortune spéciale, avec affectation déterminée, et qu'il doit donc être distinct de la fortune proprement dite de cette banque. Comme le fonds d'égalisation résulte d'une décision prise par l'Etat, en vertu de sa souveraineté monétaire, il faut qu'il soit utilisé en principe pour des buts monétaires; en d'autres termes, il doit servir à amortir les pertes que la banque subirait du fait de mesures monétaires prises par l'Etat, ou en pratiquant la politique monétaire prescrite par l'Etat ou dictée par les intérêts du pays. Le droit de disposer du fonds appartient aux autorités fédérales, lesquelles agissent d'entente avec la banque nationale. Il est certainement conforme à ce droit de disposition de mettre à contribution

une partie du fonds pour l'affecter au versement des 250 millions de francs en question.

6. Le rapatriement de l'or que la banque a transféré à l'étranger, par précaution et aussi sur le conseil des autorités civiles et militaires du pays, ou qu'elle a dû y reprendre pour assurer le service des règlements internationaux pendant la guerre, occasionnera probablement à l'institution des frais considérables auxquels elle ne saurait faire face simplement à l'aide de ses propres réserves. Pour fournir les moyens de paiement nécessaires au pays, il faut en outre que la banque conserve certains avoirs en devises sur lesquels, le cas échéant, elle pourrait subir des pertes.

Cet état de choses justifie l'intention de limiter à 100 millions de francs le prélèvement sur le reste du fonds d'égalisation des changes et de laisser le reste à la banque nationale comme réserve affectée aux buts susmentionnés. Les autorités de la banque ont déclaré au Conseil fédéral qu'elles donnent leur assentiment à cette opération.

III.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, le fonds d'égalisation des changes constitue une fortune spéciale, qui doit être séparée des autres actifs de la banque; la Confédération l'a laissé à la banque pour être affecté à des buts déterminés, mais sans renoncer par là à son droit d'en disposer. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire, pour prélever le montant envisagé, d'édicter une loi, ni un arrêté fédéral de portée générale. Un simple arrêté fédéral suffit.

Nous fondant sur ce qui vient d'être exposé, nous avons l'honneur, Monsieur le Président et Messieurs, de vous recommander de bien vouloir approuver le projet d'arrêté ci-annexé.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 novembre 1946.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président,

ETTER.

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

**un prélèvement sur le solde du fonds d'égalisation des changes
de la banque nationale.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 8 novembre 1946,

arrête :

Article premier.

Pour couvrir une partie du montant de 250 millions de francs que la Confédération est tenue de verser aux termes du chiffre II/2 de l'accord financier de Washington du 25 mai 1946, une somme de 100 millions de francs est prélevée sur le solde du fonds d'égalisation des changes, actuellement de 145 440 000 francs, laissé à la banque nationale en vertu de l'article 7, 2^e alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales.

Art. 2.

Le présent arrêté, qui n'est pas d'une portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un prélèvement sur le solde du fonds d'égalisation des changes de la banque nationale. (Du 8 novembre 1946.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5135
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.11.1946
Date	
Data	
Seite	961-967
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 600

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.