

## Rapport

de la

majorité de la Commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le recours de la Banque de St-Gall et de la Banque du Toggenbourg, à Lichtensteig.

(Du 6 juin 1879.)

---

### *Pièces :*

- a. Recours mentionné ci-dessus, du 6 juin/31 décembre 1877.
  - b. Examen du recours par le Conseil d'Etat de St-Gall, du 31 décembre au 1<sup>er</sup> juin 1878.
  - c. Arrêté du Conseil fédéral sur le recours, etc., concernant la violation de la liberté d'industrie.
  - d. Communication du 7 mars 1879 du Conseil d'Etat de St-Gall au haut Conseil fédéral.
- 

Monsieur le Président et Messieurs,

Après avoir examiné toutes ces pièces, il faut rechercher en premier lieu :

1° Si la loi du Canton de St-Gall, relative à la taxe sur l'émission des billets de banque par les banques privées, est en contradiction avec les art. 31 et 39 de la Constitution fédérale. C'est ce que prétendent les recourantes.

2° S'il y a lieu de soumettre à un examen plus approfondi les nombreux motifs qui militent en faveur du rejet du recours.

Tout en nous efforçant d'élucider ces deux points, nous devons constater avant tout que les banques recourantes ne font aucune opposition au principe même de la taxe; elles ne combattent pas le droit qu'ont les autorités cantonales de décréter de pareilles lois; elles se contentent de s'élever contre le montant de la taxe. Elles prétendent que la taxe de 1 % qui pèse sur l'émission des billets de banque absorbe le bénéfice normal de la circulation, à un tel point que celle-ci en devient presque impossible ou sans objet. Il en résulte:

- 1° une violation de l'art. 31 (liberté de commerce et d'industrie);
- 2° une violation de l'art. 39 (monopole des banques) de la Constitution fédérale.

*Ad 1.* Pour apprécier la valeur des prétentions des recourantes, trois choses sont à considérer:

- a. Le montant de ce que rapportent les billets de banque non couverts qui se trouvent en circulation, ainsi que celui de leur couverture en pièces.
- b. Les intérêts de ces sommes.
- c. Les frais qu'entraîne avec elle l'émission des billets de banque.

*Ad a.* Pour fixer la moyenne des billets de banque en circulation, ainsi que de leur couverture en espèces, moyenne nécessaire pour obtenir la proportion la plus exacte possible, nous avons examiné la position financière de toutes les banques concordataires suisses pendant les années 1877 et 1878. Nous avons obtenu ainsi une mesure d'appréciation plus juste que si nous n'avions pris en considération que quelques banques isolées.

Le nombre des banques concordataires s'élevait à:

- 21 du 1<sup>er</sup> janvier 1877 au 30 juin 1877;
- 22 du 1<sup>er</sup> juillet 1877 au 30 juin 1878;
- 24 du 1<sup>er</sup> juillet 1877 au 31 décembre 1878.

Les rapports officiels donnent les moyennes suivantes:

Moyenne des sommes d'émission	fr. 95,278,500
» » » en circulation	» 68,668,000
» de couverture en espèces	» 32,831,000

Il y avait donc 72 % de l'émission en circulation:

- 48 % de la circulation couverte;
- 52 % de la circulation non couverte.

Ces chiffres prouvent qu'en moyenne, pour toutes les banques concordataires, la moitié des billets en circulation sont couverts.

La couverture en espèces doit toujours atteindre au moins le tiers du montant des billets en circulation. C'est là une règle proclamée tantôt par les lois, tantôt par les statuts ou les règlements. La couverture, pour ne pas être inférieure à ce minimum, doit toujours être plus forte, c'est-à-dire dépasser le  $33\frac{1}{3}\%$ . Plus une banque est circonspecte dans ses opérations — et c'est cette circonspection même qui garantit le public contre toutes pertes — plus cette somme doit être forte. Une banque bien administrée ne laissera jamais la moyenne de la couverture en espèces devenir inférieure à  $50\%$  de la circulation. De 1871 à 1878, le montant de la couverture garantissant les billets en circulation était, en moyenne, à la Banque de Zurich, de  $116\%$ . Ce n'est pas là ce qu'il faudrait poser comme règle absolue; mais il ne faut pas non plus prendre pour base des calculs une couverture minime. L'intention de la loi n'est pas que la couverture en espèces soit faible.

Nous pouvons admettre avec certitude que la couverture atteint entre le  $33\frac{1}{3}\%$  et le  $50\%$  des billets en circulation.

*Ad b.* On ne saurait admettre que la couverture puisse servir pour des opérations lucratives; elle est destinée à l'escompte; ce sont là des principes qui serviront toujours de guide à l'administration d'une banque prévoyante et sûre. Nous aurons cependant égard, dans nos calculs, à l'assertion contenue dans les pièces, c'est-à-dire que nous partirons de la base que le taux de l'intérêt va du  $4\%$  jusqu'au  $5\%$ . Un des principes qui sont à la base même de l'administration des banques à billets est que les valeurs qui représentent l'équivalence des billets en circulation, valeurs dont on peut disposer, puissent rapporter aussi vite que possible sous forme de placements de capitaux faits de la manière la plus sûre possible. Il en est de même de toutes les créances échues. C'est là une règle qui doit servir de base à toute loi sur les billets de banque, sous peine de ne pas atteindre le but qu'on se proposait en l'édictant. Si la loi veut être rationnelle, elle interdira même aux banques à billets tout placement peu sûr ou ne rapportant qu'après un long espace de temps. L'examen des bilans des banques d'émission qui existent en Suisse prouve que, à l'exception de 2 ou 3 banques cantonales de moindre importance, le montant des valeurs formant l'équivalence des billets en circulation atteint cette équivalence; chez la plupart même, la contre-valeur en dépasse de beaucoup le montant. Comme nous l'avons prouvé, la contre-valeur disponible des billets en circulation a atteint en moyenne pendant les années 1877 et 1878, pour les banques concordataires, la somme de 36

millions, tandis que la somme totale des valeurs d'escompte se montait à 118 millions, sans compter 5 millions d'effets de commerce sur l'étranger. C'est donc 123 millions, soit 87 millions de plus que la contre-valeur des billets en circulation. On couvrirait ainsi en réalité non seulement les billets en circulation, mais encore toutes les dettes venant à échoir, au moyen de sommes placées à l'actif et disponibles.

Une banque qui ne spéculerait absolument que sur la valeur équivalente de ses billets en circulation ou d'autres valeurs de même nature, comme les créances échues (comptes de virement), ne pourrait absolument faire que des opérations d'escompte. Des valeurs d'autre nature, telles que des obligations, des emprunts, des capitaux de réserve, lui permettraient de se livrer à des opérations de plus grande étendue.

Il est de notoriété publique qu'une banque ne peut obtenir de capitaux ou de dépôts à long terme (obligations, etc.) au-dessous du taux de l'intérêt fixé par l'usage ou la loi du pays où elle fait ses opérations. Les actionnaires, pas plus que les obligationnaires, ne sauraient se contenter d'intérêts qui permettraient à la banque de se livrer à des opérations d'escompte dont le rapport n'est jamais considérable.

Il serait impossible à une banque de se restreindre à ne faire que des opérations d'escompte, à moins qu'elle ne pût disposer de la contre-valeur des dettes à brève échéance. Ces dettes, comme les billets en circulation, les endossements, ne coûtent pas d'intérêts ou ne coûtent qu'un intérêt très-peu élevé, comme les chèques-Conti et les dépôts payables à vue.

En conséquence, dès qu'il est établi qu'une quotité équivalente à la contre-valeur disponible pour les dettes venant à échoir chaque jour est consacrée aux opérations d'escompte, dont le rapport est peu considérable, il faudra employer pour des opérations plus fructueuses la quotité consacrée aux opérations dont le rapport est moindre. Les bénéfices réalisés par le placement des sommes destinées à des opérations de brève haleine dans des opérations plus vastes, seront contrebalancés par le peu de rapport des sommes destinées à faire l'escompte.

Le produit de l'escompte est en proportion de la valeur intégrale des effets présentés à l'escompte et de leur négociabilité. Les lettres-changes tirées sur de fortes places, avec de bonnes signatures, ne demandent qu'un escompte faible; celles tirées sur des places de rang inférieur et signées de noms peu connus ou dont le crédit est faible exigeront un taux d'escompte plus élevé.

La Banque de St-Gall annonce que pendant dix ans, de 1867 à 1876, l'escompte a été en moyenne de 4,1<sup>o</sup>/<sub>o</sub>; le produit réel est en général inférieur à la moyenne annoncée. La Banque de Zurich, de 1871 à 1878, a fait rendre à ses opérations d'escompte un produit de 3,84<sup>o</sup>/<sub>o</sub>. Un rapport de 4<sup>o</sup>/<sub>o</sub> par année est la moyenne de ce que peuvent produire les opérations d'escompte dans les grandes villes, comme Bâle, Zurich, Winterthour, St-Gall et Genève.

Les banques qui font l'escompte pour des places de second rang, ou qui, grâce aux renseignements qu'elles peuvent se procurer sur les particuliers et leur position financière, acceptent des effets dont la solidité ne peut être que plus difficilement évaluée dans les grandes transactions, réalisent un bénéfice plus élevé; il peut varier, toutes pertes déduites, entre le 4 et le 5<sup>o</sup>/<sub>o</sub> par année.

*Ad c.* Les frais directs qu'entraîne l'émission des billets de banque, tels que leur fabrication, leur remplacement, les droits de timbre, le paiement de billets faux, peuvent être calculés. Ils ressortent en général du bilan des banques à billets; en ajoutant  $\frac{1}{2}$  pour mille par année pour l'émission des billets, les frais directs seront assez exactement couverts.

Il n'en est pas de même des frais indirects, c'est-à-dire de la quotité des frais généraux et d'administration que doit payer l'émission. Les frais généraux d'une entreprise se répartissent entre les différentes branches d'activité; ils pèseront donc aussi sur l'émission pour une certaine quotité, qui, fixée en proportion des bénéfices, ne sera certes pas insignifiante. On ne saurait cependant la déterminer d'une manière sûre et certaine si l'on admet que toute branche d'activité d'une exploitation occasionne une proportion équivalente de frais. Il sera facile, d'après le bilan général, d'en déterminer la quotité pour l'émission des billets.

En 1878, les frais indirects de la Banque de Soleure se sont élevés en moyenne à :

Bilan général :

Actif et passif fr.	31,412,000.		
Frais généraux fr.	65,212, soit fr. 2. 08 pour fr. 1000	. 0,21 %	
Banque de Bâle (même calcul)		. 0,25 >	
Banque de Zurich (id.)		. 0,29 >	
Banque des Grisons (id.)		. 0,43 >	

Certaines banques, à l'exception de la Banque cantonale de Zurich, dont le rapport pour 1878 n'a pas encore paru, ne publient pas leur bilan.

On pourrait croire que la moyenne de ces quatre résultats est trop élevée; il ne faut cependant pas oublier :

que, si l'on compte les frais indirects à 0,20 %, il faut y ajouter les frais directs pour 0,05 %;

que les frais totaux, qui sont de 0,25 % par année pour l'émission, s'élèvent donc à 25 centimes pour 100 francs.

*Conclusion :*

Le produit net des billets de banque en circulation et non couverts peut donc, d'après les calculs précédents, s'établir comme suit :

Emission = fr. 100.

Il y a en circulation 72 % = fr. 72.

Première supposition : La couverture en espèces est faible, ou le placement ne consiste qu'en effets de commerce de second ordre.

Couverture en espèces  $\frac{1}{3}$  de fr. 72 = fr. 24

Il y a donc billets non couverts . . . > 48

Placés au 5 %, ils rapportent . . . . . fr. 2. 40

$\frac{1}{4}$  % de frais d'émission à déduire . . . . . > 0. 25

Rapport net de l'émission . . . . . fr. 2. 15

Seconde supposition : La couverture en espèces n'est pas forte; placement moitié en effets de premier ordre, moitié en effets de second ordre.

Couverture en espèces  $\frac{5}{12}$  de fr. 72 = fr. 30

Il y a donc en circulation sans couverture > 42

Placement à  $4\frac{1}{2}$  %, rapport . . . . . fr. 1. 89

à déduire  $\frac{1}{4}$  % de frais d'émission . . . . . > 0. 25

Produit net de l'émission pour fr. 100 . . . . . fr. 1. 64

Troisième supposition : Couverture en espèces suffisante; placement en effets de commerce de premier rang.

Couverture 50 % de fr. 72 = . . . . . fr. 30

Il y a donc non couverts en circulation > 36

Placement à 4 %, rapport . . . . . fr. 1. 44

$\frac{1}{4}$  % de frais d'émission à déduire . . . . . > 0. 25

Produit net de l'émission pour fr. 100 . . . . . fr. 1. 19

Moyenne de ces trois résultats :

Total net fr. 1. 66, soit  $1\frac{2}{3}$  % de l'émission.

*NB.* Les rapports officiels des banques nationales de la France, de la Belgique et de l'Italie accusent un total notablement inférieur.

Le produit de l'émission est donc en rapport indirect avec la solvabilité et la bonne administration d'une maison de banque; plus la couverture est forte et plus le placement de ce qui n'est pas couvert a été fait dans de bonnes conditions, moins le produit est élevé.

La taxe de 1 % sur le produit de l'émission, comme celle dont nous parlons, absorbe donc

47 %	dans notre première supposition,
61 %	» » seconde »
84 %	» » troisième »

soit en moyenne le 64 % du rapport net.

Nos chiffres, qui ne semblent reposer que sur une base purement théorique, sont conformes à ce qui existe dans la pratique; ce n'est pas là un calcul échafaudé pour faire pencher la balance en faveur des recourants; pour le prouver, nous allons brièvement examiner la situation de la Banque de St-Gall et de la Banque cantonale neuchâteloise.

Pendant les années 1875 à 1877, la Banque de St-Gall accuse :

Emission, en moyenne	. . .	fr. 5,752,473
Circulation . . . . .		fr. 4,768,914
Comptant . . . . .		» 2,407,900
Restent en circulation	. . .	fr. 2,361,014

Montant du portefeuille, y compris les sommes consignées, en moyenne par année . . . . . fr. 6,992,000  
 Leur rapport s'est élevé, pendant ces trois années, au 4,02 %, soit . . . . . » 281,113

Le total (fr. 2,631,014) des billets en circulation et rapportant atteint donc la somme de . . . . . fr. 94,914  
 Frais généraux à déduire en moyenne par année . . . » 14,367

Le produit net de l'émission est donc de . . . . . fr. 80,547  
 soit pour l'émission moyenne de 1,40 % . . . . . fr. 5,752,473

La taxe de 1 % sur l'émission, qui s'élève à fr. 57,524, absorbe donc les  $\frac{5}{7}$ , soit 70 % du produit net.

La Banque cantonale de Neuchâtel, qui a émis pour fr. 6,000,000 de billets, prétend, à la page 6 de son rapport de gestion de 1878, à la date du 12 février 1879, que le produit des billets a été de fr. 60,000, soit 1 % de l'émission. La taxe de la loi saint-galloise absorberait ici le produit net des billets émis.

*Ad 2.* Le projet d'arrêté fédéral que le Conseil fédéral a fait distribuer aux Conseils le 16 octobre 1878 prétend :

« 1° qu'on doit reconnaître la compétence des Cantons pour décréter de leur propre chef les lois qu'ils jugent nécessaires, en raison du caractère spécial des opérations de banque, dans le but de protéger le public contre des illusions et des pertes, ainsi que pour fixer les conditions et les limites qui paraissent propres à atteindre ce but, sous la réserve toutefois que ces lois ne porteront aucune atteinte aux prescriptions des articles 31 et 39 de la Constitution fédérale ;

2° que la loi saint-galloise en question sur la taxe des billets d'émission ne touche en rien à la question de monopole ;

3° que les Cantons ont le droit d'édicter des dispositions législatives de cette nature, à condition toutefois qu'elles ne contiennent rien de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie ;

4° qu'il s'agit donc uniquement de savoir si ce principe est violé par le taux de 1% du montant de l'émission, auquel la loi saint-galloise fixe la taxe sur les billets de banque, en outre des impôts ordinaires ;

5° que les banques recourantes n'ont pas pu fournir la preuve qu'une taxe de 1% sur le montant de l'émission pèse si lourdement sur les opérations faites au moyen de la circulation des billets, que toute cette branche d'activité des banques serait rendue impossible, ou tout au moins qu'elle ne pourrait pas donner un bénéfice équitable.

*a.* En outre, le Conseil fédéral fait observer que les calculs cités sont incomplets: ils ne mentionnent que l'emploi des billets pour les opérations de change et d'escompte, alors que d'autres opérations, où les billets servent également comme mode de paiement, sont passées sous silence.

*b.* Dans d'autres Cantons on ne considère pas cette taxe de 1% comme si dangereuse.

Le Gouvernement du Canton de St-Gall partage la manière de voir du Conseil fédéral. Il ressort de toutes les pièces :

que le droit qu'ont les Gouvernements d'imposer une taxe sur les billets de banque ne rencontre pas de contradicteurs ;

qu'il ne s'agit, dans l'espèce, que du montant de cette taxe ;

qu'en conséquence la question à examiner est de savoir :



- 1° si le montant de la taxe imposée par le Gouvernement du Canton de St-Gall obère les banques recourantes et menace leur existence même;
- 2° si la loi crée un monopole en faveur de la Banque cantonale.

En ce qui concerne les considérants 4 et 5 de l'arrêté du Conseil fédéral, nous estimons avoir suffisamment traité les différentes questions qu'ils soulèvent; nos calculs, aussi bien que les arguments que nous avons émis, nous conduisent à déclarer que, lorsqu'un Etat prélève pour sa caisse le 60 % de ce que peut rapporter une industrie quelconque grevée déjà des impôts ordinaires, il ne peut exister aucun doute :

- 1° que la liberté d'industrie et de commerce est atteinte;
- 2° qu'un monopole est créé (dans l'espèce en faveur de la Banque cantonale, qui n'est pas soumise à cette taxe).

Pour tout ce qui concerne les chiffres, le haut Conseil fédéral et le Gouvernement du Canton de St-Gall partent, comme nous avons déjà eu l'honneur de le dire, du même point de vue; ni l'un ni l'autre n'admettent que les calculs des banques recourantes soient exacts. D'après le haut Conseil fédéral, celles-ci n'ont pas réussi à fournir la preuve qu'elles voulaient faire; cette assertion provient de ce que ce Conseil conteste le rapport qui existe entre la couverture des billets en circulation et le produit de ceux qui ne sont pas couverts. On peut différer d'avis sur la couverture, sur l'emploi des billets de banque pour telle ou telle opération; mais il faut avouer que le cadre de nos trois hypothèses est plutôt favorable, c'est-à-dire qu'en moyenne le rapport des billets non couverts qui sont en circulation dépasse de  $1\frac{2}{3}$  % le rapport réel. Il faut avouer également que, en retranchant les  $\frac{3}{5}$  de ce que peut produire une opération peu lucrative d'ailleurs, au moyen d'une taxe, on viole le principe de l'art. 31 de la Constitution fédérale (lettre c et dernier alinéa). Enfin, lorsqu'un Etat exploite la même industrie que des particuliers et qu'il leur impose une taxe, il crée un monopole en sa faveur. Il est parfaitement indifférent que le mot « monopole » soit employé; si une loi sur les impôts en produit tous les effets, l'art. 39 de la Constitution est violé, et c'est là le cas de la loi concernant la taxe sur l'émission des billets de banque du Canton de St-Gall.

Le Conseil fédéral et le Gouvernement de St-Gall sont en parfait accord sur certains points; sur d'autres, leurs opinions sont diamétralement opposées. Le Conseil fédéral reconnaît « le droit » qu'ont les Cantons de faire des lois dans le but de protéger le « public contre des illusions et des pertes, ainsi que de fixer les

« conditions et les limites qui paraissent propres à atteindre ce but, « sous réserve toutefois que ces lois ne porteront aucune atteinte « aux prescriptions des art. 31 et 39 de la Constitution fédérale. »

Le Gouvernement du Canton de St-Gall dit dans sa réponse du 1<sup>er</sup> juin 1878, page 7 :

« Avant de passer à l'examen de la question de la taxe, nous « devons faire observer que le Canton de St-Gall jouit d'une li- « berté de banque et d'émission complète. Les banques n'ont pas « besoin de l'autorisation de l'Etat ; leur organisation n'est limitée « par aucune condition, pas plus que la confection et publication « de leur bilan ou la couverture de leur émission en espèces. »

De son propre aveu, le Gouvernement de St-Gall ne cherchait pas à protéger le public contre des pertes ; son unique but est de se créer une nouvelle source d'impôts.

Nous ne nous servirons pas, pour combattre la taxe, de la contradiction qui existe en conséquence entre les arguments du Canton de St-Gall et ceux du Conseil fédéral ; mais nous devons attirer spécialement l'attention sur le fait que le haut Conseil fédéral a soulevé une question qui mérite d'être examinée de plus près.

L'une des autorités édicte des lois pour protéger le public ; l'autre protège sa caisse au moyen de prescriptions législatives, sans se préoccuper le moins du monde des intérêts du public.

En disant que les Cantons ont le droit de faire des lois pour protéger le public contre toute perte et toute illusion, ainsi que de poser telles conditions qui leur sembleront nécessaires pour atteindre ce but, le haut Conseil fédéral n'a certes pas voulu faire entendre que ces prescriptions sont nécessaires spécialement contre les banques recourantes, car personne n'a jamais émis de doute sur la moralité, l'habileté et la prudence avec lesquelles la Banque de St-Gall, aussi bien que la Banque du Toggenbourg, gère ses affaires. Le haut Conseil fédéral parle donc des banques d'émission en général.

Les billets de banque sont des valeurs en circulation qui doivent pouvoir être échangés sans risque, à vue, contre de l'argent comptant. Tous les billets émis doivent, sur le désir du porteur, pouvoir être ainsi échangés ; c'est la seule manière de protéger le public contre toute illusion et toute perte. Cette manière d'envisager la question exigerait une couverture complète des billets émis ; ce serait tuer le système des billets de banque. Si ce n'est pas là ce qu'on désire (et des motifs pratiques exigent le maintien des billets), il ne reste plus qu'à examiner comment on arrivera à

protéger le public contre des pertes et des illusions ; cet examen soulève trois questions :

- 1° Doit-on accorder à toutes les banques la liberté d'émission, ou doit-on avoir égard au genre d'affaires qu'elles font ?
- 2° Doit-on, en fixant la somme d'émission, ne pas perdre de vue le capital payé par les propriétaires d'une banque d'émission ?
- 3° Quel doit être le montant pour cent de la couverture des billets en circulation ?

Nous ne traiterons pas les deux premières questions ; elles n'ont qu'une relation éloignée avec notre espèce ; lorsqu'on fera une loi sur la matière, ce qui, espérons-le, ne tardera guère, il sera temps de s'en occuper. Le troisième point, qui contient un élément essentiel pour nos calculs, demande à être examiné.

Il est dit dans les statuts de la Banque de St-Gall (voir page 7 du recours du 30 novembre 1878) que la couverture doit atteindre le tiers du montant de l'émission ; la Banque pensait ainsi fournir toutes les garanties désirables ; c'est ce qui peut arriver en temps ordinaire, alors qu'on ne dépasse jamais cette limite, mais aussi, comme nous l'avons expliqué au chiffre 1, la moyenne doit naturellement atteindre un chiffre plus élevé.

Le recours constate à la page 6 que, pendant les années 1866/1867 à 1875/1876, la Banque de St-Gall avait en moyenne 70 % du montant de son émission en circulation, et à la page 8 nous voyons qu'elle avait, dans le même temps, le 68 % des billets en circulation garanti par une couverture. Comme nous ne voulions pas prendre une seule banque pour base de nos calculs, nous avons, sous chiffre 1, pris en considération la position financière de toutes les banques concordataires suisses, et nous avons pu ainsi ne pas dépasser à la fin, dans nos conclusions, un minimum de 33  $\frac{1}{3}$  % et un maximum de 50 %.

Nous avons vu qu'en temps ordinaire la règle que la couverture doit être du tiers, si elle est observée, n'est pas ce qu'il faut pour créer toute la sûreté désirable ; il faut y ajouter qu'en des cas exceptionnels, lors d'événements graves dans le domaine commercial, financier ou politique, cette règle est insuffisante. C'est alors que la méfiance éclate non seulement contre les banques privées, mais aussi, l'expérience nous le prouve, contre les institutions de l'Etat, et le public, sans le vouloir et sans réfléchir, est pour ainsi dire poussé à se faire payer ses billets de banque. Si une banque ne peut pas dans ce cas remplir promptement ses engagements, son crédit sera ébranlé, la peur s'en mêle, et la Banque court pour le moins le risque de faire de fortes pertes.

Le Conseil fédéral a l'intention, très-louable à notre avis, d'élaborer des lois qui, en ce qui concerne les billets de banque, garantissent le public contre toutes pertes; nous exprimons ici le vœu que le haut Conseil fédéral veuille bien mettre son idée à exécution.

Nous avons fixé le taux de l'escompte, *ad I b*, au 4 ou au 5 % par an, écartant, comme nous l'avons dit, toutes les données fantaisistes. Il faut rappeler que, après avoir comparé les résultats obtenus par les différentes banques concordataires, la moyenne de l'escompte était, de 1877 à 1878, de 4,07 %; la Banque de St-Gall a vu, pour une moyenne de 10 ans, le sien s'élever à 4,09 % (voir page 8 du recours).

Les réponses du Gouvernement de St-Gall, du 31 décembre 1877 et du 1<sup>er</sup> juin 1878, établissent à la page 13 comme suit le taux de l'intérêt:

Pour les opérations d'escompte, moyenne	
de 1866/67 jusqu'à 1875/76	4,11 %
Dépôts	4,81 %
Comptes courants	5,00 %

La moyenne des deux dernières branches d'activité est donc de 4,9 %; pour les trois ensemble, en supposant que l'étendue des opérations soit égale pour toutes, de 4,64 %. Mais, comme l'escompte est l'opération qui se fait le plus souvent, le produit maximum n'atteindra guère 4 1/2 %. Nos trois hypothèses sont donc sur ce point également fondées en fait.

Nous avons reproduit, sous les nos 1, 2, 3, 4 et 5, *a* et *b*, les arguments du Conseil fédéral relativement à la question qui nous occupe; ces arguments, il les a publiés dans son arrêté du 16 octobre 1878. Nous résumons ce en quoi nous avons cru devoir les réfuter:

*Ad* 1, 3 et 4. Non seulement nous admettons que les Cantons sont compétents pour faire des lois sur les billets de banque, mais encore nous estimons que c'est un devoir pour eux que de protéger par ce moyen le public contre les pertes et les illusions, à la condition toutefois que ces prescriptions ne contiennent rien de contraire aux art. 31 et 39 de la Constitution fédérale.

Nous prétendons d'autre part:

que le but de la loi de St-Gall n'est pas de protéger le public, et qu'elle n'est destinée qu'à servir les intérêts du fisc;

que, lorsqu'un Etat revendique pour lui la plus grande partie de ce que peut gagner une concurrence, il viole les principes de

l'art. 31, lettre *c* et dernier alinéa. C'est une règle généralement reçue dans le domaine du commerce et de l'industrie.

Nous ajoutons que nous ne saurions admettre l'opinion de la Commission du Conseil national, qui prétend que l'émission de billets de banque ne constitue pas un commerce, et qu'en conséquence l'art. 31 est inapplicable dans l'espèce; nous sommes convaincus que, si le Gouvernement du Canton de St-Gall avait été de cet avis, il n'aurait jamais eu l'idée d'imposer les billets de banque.

*Ad 2.* Le Conseil fédéral estime que cette loi ne touche en rien à la question du monopole (art. 39 de la Constitution); nous croyons, quant à nous, que, lorsqu'un Etat frappe d'un impôt de 60 % le produit des opérations d'une banque qui est en concurrence avec sa propre banque, il y a là quelque chose qui ressemble à s'y méprendre à la constitution d'un monopole. Un Etat qui a une banque à soi et qui prend le  $\frac{3}{5}$  de ce que rapportent les opérations d'établissements qui lui font concurrence, qui réduit donc leur bénéfice de  $\frac{3}{5}$ , ne se contente pas de créer *de facto* un monopole; il force en outre les banques privées soit à réduire le chiffre de leur émission, soit à la suspendre complètement, soit encore à se livrer à des opérations dangereuses et perfides, au grand détriment du public intéressé.

*Ad 4.* Nous renvoyons pour cet article à ce que nous avons dit plus haut et à nos calculs sous chiffre I.

*Ad 5.* Nous avons suffisamment expliqué et commenté ce qui a trait à cette rubrique.

*Ad 5. a.* Les suppositions que nous avons faites, ainsi que la couverture au maximum de 50 % des billets en circulation, ont eu égard à ces opérations.

*Ad 5 b.* Le Conseil fédéral fait observer que, dans d'autres Cantons, cette taxe de 1 % n'a pas paru si dangereuse.

Nous nous permettrons de faire observer ici qu'on ne saurait considérer le fait que d'autres banques n'ont pas encore protesté contre la taxe de 1 % sur le montant de l'émission, comme une preuve que ces établissements ne regardent pas la taxe comme dangereuse; en effet, les succursales laissent d'abord la maison principale recourir la première; ensuite il faut savoir quelle est la sphère d'action de la concurrence.

Nous avons dit que le besoin se faisait sentir d'avoir une loi sur les banques; nous nous fondons:

sur le fait qu'à l'heure qu'il est, soit fin 1878, il y a en Suisse 35 banques d'émission;

sur ce que le  $\frac{1}{3}$  sont des banques cantonales;

que, sur ces 35 banques, quatre font leurs opérations sans capital payé et 6 n'ont qu'un petit capital insuffisant pour le montant de leur émission. Sur 100 francs d'émission, ont été mis en circulation par

1 banque . . . . .	fr. 125
3 banques environ . . . . .	» 150
1 banque » . . . . .	» 200
1 banque » . . . . .	» 250

25 banques ont émis un nombre de billets égal ou inférieur à leur capital; ont émis des billets pour 100 francs de capital

100 . . . . .	5 banques
entre 100 et 76 . . . . .	2 »
» 75 » 51 . . . . .	7 »
» 50 » 26 . . . . .	8 »
25 et au-dessous . . . . .	3 »

L'émission des billets a atteint, ces 10 dernières années, de 9 francs en 1871 à fr. 31 en 1878 par tête de population.

Les banques d'émission se répartissent entre 19 Cantons, soit 16 Cantons et 3 demi-Cantons.

A notre connaissance, outre les impôts ordinaires, il y a dans 10 Cantons des taxes extraordinaires; ce sont:

- a. un impôt sur le timbre, qui varie de  $\frac{1}{5}$  % à fr. 1,50 pour mille.
- b. en impôts annuels:
  1. sur la circulation, de  $\frac{1}{2}$  à 1 %;
  2. » l'émission, de  $\frac{1}{2}$  à 1 %.

C'est pour ces motifs que la majorité de la Commission vous fait les propositions ci-dessous.

Berne, le 6 juin 1879.

*Le rapporteur:*  
**Rieter.**

Membres de la majorité de la Commission:

Stehlin.  
Ador.  
Rieter.

Pour traduction conforme:  
C. VOGT.

---

**Propositions de la majorité de la Commission du Conseil  
des Etats.**

26 mars 1879.

Reproduites en juin 1879.

---

**L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

de la

**CONFÉDÉRATION SUISSE,**

vu le recours de la Banque de St-Gall et de celle du Toggenbourg, à Lichtensteig, contre l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1878, concernant la loi st-galloise des 6 juin et 31 décembre 1877, établissant un impôt sur l'émission des billets de banque;

vu la réponse du Conseil d'Etat de St-Gall,

*considérant:*

que les Cantons, pas plus que la Confédération, ne peuvent créer un monopole pour l'émission des billets de banque ni en créer le cours forcé;

que la liberté de commerce et d'industrie est garantie par l'article 31 de la Constitution fédérale, et que les dispositions touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles ne peuvent rien renfermer de contraire à ce principe;

que la souveraineté des Cantons en matière d'impôts est limitée par ces principes constitutionnels;

que la loi st-galloise des 6 juin et 31 décembre 1877, frappant d'une taxe annuelle spéciale de 1 % du montant de leur émission les banques particulières qui émettent des billets de banque sur le territoire du Canton de St-Gall, à l'exclusion de la Banque cantonale de St-Gall, porte une atteinte directe au principe de la liberté commerciale;

que cette loi ne fait pas peser l'impôt uniquement sur le chiffre de la circulation moyenne des billets, mais bien sur le capital nominal de l'émission, c'est-à-dire sur une somme qui n'est empruntée en totalité que dans des cas extrêmement rares;

que cette loi, réduisant outre mesure les bénéfices résultant de l'émission des billets, tend ainsi à créer indirectement un monopole en faveur de la Banque cantonale;

*arrête:*

Le recours de la Banque de St-Gall et de la Banque du Toggenbourg, à Lichtensteig, est déclaré fondé.

---



**Rapport de la majorité de la Commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le recours de la Banque de St-Gall et de la Banque du Toggenbourg à Lichtensteig. (Du 6 juin 1879.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1879
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1879
Date	
Data	
Seite	909-924
Page	
Pagina	
Ref. No	10 065 385

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.