



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Rapport explicatif
relatif à l'initiative populaire «Oui à une monnaie suisse
libre et indépendante sous forme de pièces ou de billets
(l'argent liquide, c'est la liberté)» et au contre-projet direct**

du 30 août 2023

Consultation

Condensé

Contexte

Déposée le 15 février 2023, l'initiative populaire «*Oui à une monnaie suisse libre et indépendante sous forme de pièces ou de billets (l'argent liquide, c'est la liberté)*» (ci-après l'initiative «*L'argent liquide, c'est la liberté*») demande, d'une part, que les pièces de monnaie ou les billets de banque soient toujours disponibles en quantité suffisante et, d'autre part, que tout projet de remplacement du franc suisse par une autre monnaie soit soumis au vote du peuple et des cantons. Ces principes doivent être inscrits dans la Constitution fédérale en complétant son art. 99, qui concerne la politique monétaire.

Le 17 mai 2023, le Conseil fédéral a décidé d'opposer un contre-projet direct à l'initiative populaire et chargé le Département fédéral des finances d'élaborer d'ici à la fin d'août 2023, en collaboration avec le Département fédéral de justice et police, une proposition de projet destinée à la consultation.

Contenu du projet

Le contre-projet direct à l'initiative populaire «*L'argent liquide, c'est la liberté*» entend ajouter la garantie de l'approvisionnement en numéraire dans la Constitution et y définir le franc en tant qu'unité monétaire suisse, comme le demandent les auteurs de cette initiative. Il prévoit d'y inscrire la première phrase de l'actuel art. 1 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)¹ et l'actuel art. 5, al. 2, let. b, de la loi sur la Banque nationale (LBN)².

Ce contre-projet direct transférerait donc dans la Constitution des dispositions légales déjà en vigueur, ce qui présenterait un avantage: leur interprétation et la pratique correspondante étant en effet déjà bien ancrées, la nouvelle disposition constitutionnelle pourrait s'appuyer sur celles-ci. Le contre-projet direct accède ainsi aux requêtes des auteurs de l'initiative populaire en se fondant sur des règles juridiques précises.

¹ RS 941.10

² RS 951.11

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Oui à une monnaie suisse libre et indépendante sous forme de pièces ou de billets (l'argent liquide, c'est la liberté)» a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 99, al. 1^{bis} et 5

^{1bis} La Confédération veille à ce que pièces de monnaie ou billets de banque soient toujours disponibles en quantité suffisante.

⁵ Le remplacement du franc suisse par une autre monnaie est soumis au vote du peuple et des cantons.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative «L'argent liquide, c'est la liberté» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 3 août 2021³ et a été déposée avec le nombre de signatures requis le 15 février 2023.

Par décision du 9 mars 2023, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 136 767 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet direct. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral a jusqu'au 15 août 2024 pour soumettre à l'Assemblée fédérale les projets d'arrêtés fédéraux accompagnés d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 15 août 2025 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons. Elle peut prolonger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 100 et 105, al. 1, LParl).

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁶:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;

³ FF 2021 1863

⁴ FF 2023 602

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

-
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
 - c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Buts et contenu de l'initiative

2.1 Buts visés

Les auteurs de l'initiative «L'argent liquide, c'est la liberté» demandent l'ajout de deux alinéas à l'art. 99 Cst. sur la politique monétaire, comme indiqué au point 1.1.

Issu du Mouvement suisse pour la liberté (MSL), le comité «L'argent liquide, c'est la liberté» entend garantir de manière générale le maintien du numéraire en complétant ainsi la Constitution. Un monde sans numéraire dans lequel les moyens de paiement seraient uniquement numériques accroîtrait la dépendance de la société vis-à-vis des systèmes techniques (p. ex. électricité, lecteurs de cartes, Internet) et la surveillance, restreignant dès lors la sphère financière privée. Concrètement, le comité d'initiative expose les arguments suivants en faveur de la conservation de l'argent liquide⁷:

- L'argent liquide apporte plus de liberté, car il peut être utilisé facilement partout et à tout moment.
- L'argent liquide favorise l'indépendance par rapport aux systèmes digitaux (électricité, lecteurs de cartes, Internet).
- L'argent liquide crée plus de sécurité et de valeur, notamment face aux taux d'intérêt négatifs.
- L'argent liquide est un élément important de notre culture suisse de coexistence volontaire et pacifique.

L'inscription des dispositions précitées dans la Constitution garantira encore plus le maintien de l'argent liquide et de la monnaie, car il ne sera plus possible de les abroger par une simple modification de loi⁸.

Le MSL considère l'initiative déposée comme la première étape nécessaire au maintien de l'argent liquide. Il a donc déjà lancé une autre initiative populaire portant sur l'obligation d'accepter les espèces: d'après l'examen préliminaire du 7 mars 2023 par la Chancellerie fédérale, la récolte de signatures pour l'initiative populaire fédérale «[Qui veut payer en argent liquide doit pouvoir le faire!](#)» peut commencer. Selon cette initiative, la Confédération serait notamment tenue de veiller à ce que l'on puisse payer en espèces dans les services publics et les commerces de détail. Le délai imparti

⁷ Disponible sur le site Internet du MSL: <https://fbschweiz.ch/index.php/fr/bargeld-fr> (état: 16 août 2023)

⁸ Voir également les explications figurant sur le site Internet du MSL: <https://fbschweiz.ch/index.php/fr/bargeld-fr> (état: 16 août 2023)

pour la récolte des signatures a commencé à courir le 21 mars 2023 et expire le 21 septembre 2024⁹.

2.2 Contenu de l'initiative

Les auteurs de l'initiative entendent ajouter deux nouveaux alinéas à l'art. 99 Cst. pour réaliser les objectifs visés au point 2.1.

Selon le nouvel *al. 1^{bis}*, la Confédération veille à ce que pièces de monnaie ou billets de banque soient toujours disponibles en quantité suffisante. Il faut partir du principe que l'initiative entend «pièces de monnaie» et «billets de banque» au sens de l'art. 4 LBN et des art. 2 ss LUMMP.

L'expression «en quantité suffisante» est un terme juridique vague dont l'initiative ne précise pas davantage le sens. Le Conseil fédéral estime que cette expression doit également être interprétée dans le contexte de la LBN et de la LUMMP, et qu'elle signifie donc que l'approvisionnement de la population en numéraire doit répondre aux nécessités du trafic des paiements (art. 5 LBN; art. 5 et 7 LUMMP).

Selon l'initiative, le nouvel *al. 5* garantit que le remplacement du franc suisse par une autre monnaie soit soumis au vote du peuple et des cantons. Le changement de l'unité monétaire (remplacement du franc suisse) serait dès lors assujéti au référendum obligatoire visé à l'art. 140, al. 1, let. a, Cst.

3 Appréciation de l'initiative

3.1 Conséquences en cas d'acceptation

Comme indiqué ci-après, l'acceptation de l'initiative, qui ajoute deux alinéas à l'art. 99 Cst., n'aurait aucune conséquence directe dans la pratique. Les dispositions figurant actuellement dans la LBN et la LUMMP seraient simplement inscrites dans la Constitution. La garantie de l'approvisionnement en numéraire par exemple est d'ores et déjà réglementée dans la LBN et la LUMMP. Conformément au cadre juridique en vigueur, le remplacement du franc par une autre monnaie nécessiterait aujourd'hui aussi une votation populaire (voir explications ci-après).

Nouvel art. 99, al. 1^{bis}: approvisionnement en numéraire

Selon l'actuel art. 99, al. 1, Cst., le droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à la Confédération (monopole de l'argent liquide). L'art. 4 LBN prévoit que le monopole d'émission des billets est transféré à

⁹ FF 2023 705

la Banque nationale suisse (BNS). De plus, la LBN charge la BNS d'assurer l'approvisionnement en numéraire (art. 5, al. 2, let. b, LBN). La LUMMP précise cette tâche puisque cet approvisionnement englobe l'émission de billets de banque selon les nécessités du trafic des paiements (art. 7, al. 1, LUMMP) et la mise en circulation des pièces de monnaie (art. 5, al. 1, LUMMP).

L'initiative inscrirait explicitement dans la Constitution la tâche de l'approvisionnement en numéraire en quantité suffisante, en plus des dispositions en vigueur de la LBN et de la LUMMP. Or, l'approvisionnement de l'économie en argent est déjà reconnu implicitement comme une tâche essentielle de l'État à l'art. 99, al. 1, Cst.¹⁰. La tâche relative au numéraire ne changerait donc pas sur le fond; elle resterait limitée à l'approvisionnement en argent liquide. La modification n'entraînerait aucune obligation d'accepter des espèces et l'approvisionnement en numéraire n'impliquerait pas de devoir garantir l'utilisation de celui-ci.

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé sur la question de l'approvisionnement en numéraire dans le cadre d'interventions parlementaires, notamment dans son rapport du 9 décembre 2022 en réponse au postulat «Assurer l'acceptation de l'argent liquide à long terme»¹¹. Le Conseil fédéral y souligne la grande importance que revêt encore le numéraire en Suisse et ses fonctions importantes pour l'économie et la société. En revanche, il a proposé de rejeter la motion «La Suisse, un pays de cash qui doit le rester», qui aurait ancré dans la Constitution le *droit* de payer en espèces. Le Conseil national a suivi cette recommandation le 15 mars 2022¹².

Nouvel art. 99, al. 5: votation populaire en cas de remplacement du franc suisse par une autre monnaie

L'inscription explicite de ce principe dans la Constitution transférerait dans celle-ci le cadre juridique relatif à la monnaie, actuellement défini par la LBN et la LUMMP. Le remplacement du franc par une autre monnaie et le nouvel al. 5 correspondant seraient ainsi soumis dans tous les cas au référendum obligatoire. Cela n'entraîne toutefois aucun changement matériel. L'art. 99, al. 2, Cst. précise que la BNS mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Si elle remplaçait le franc par une autre monnaie, la BNS ne pourrait plus mener une politique monétaire indépendante. De plus, l'unité monétaire «francs» est citée à plusieurs endroits dans la Constitution (art. 86, al. 2, let. e; art. 87a, al. 2, let. d; art. 159, al. 2, let. b). D'ores et déjà soumises au référendum obligatoire, ces dispositions devraient elles aussi être modifiées en cas de changement d'unité monétaire.

Le remplacement du franc par une autre monnaie nécessiterait de modifier des lois (notamment la LBN et la LUMMP), d'autres actes, voire des traités internationaux (en particulier ceux qui comportent le terme «francs»), en plus de la Constitution.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de remplacer le franc par une autre monnaie. La formulation de l'al. 5 proposé par les auteurs de l'initiative est toutefois maladroite sur le plan formel: le terme «franc suisse» ne correspond pas à celui qui est actuellement utilisé sur les billets et les pièces et dans la disposition légale déterminante qui

¹⁰ NBG/WZG Komm ZELLWEGER-GUTKNECHT, art. 5, al. 2, let. b, LBN n° 1

¹¹ 18.4399

¹² 20.3365

définit l'unité monétaire, à savoir l'art. 1 LUMMP (même si la loi parle parfois de «francs suisses»; «francs suisses» vs «francs»). Par ailleurs, il est déconcertant qu'une modification doive être «soumise au vote du peuple et des cantons», car cela s'applique à toutes les révisions de la Constitution, conformément à l'art. 140, al. 1, let. a, Cst. Il n'est dès lors ni nécessaire ni judicieux qu'une seule disposition le souligne expressément.

Bien que la garantie de l'approvisionnement en numéraire et le maintien du franc comme unité monétaire suisse constituent des exigences largement incontestées, que le Conseil fédéral soutient également, ce dernier estime que les formulations proposées par les auteurs de l'initiative pour compléter la Constitution ne sont pas suffisamment précises, notamment leur nouvel al. 5 (voir les commentaires ci-dessus concernant l'expression «francs suisses» et la mention d'un assujettissement de certaines dispositions «au vote du peuple et des cantons» en cas de modification).

3.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'initiative pour le maintien de l'argent liquide et le contre-projet direct (voir ch. 5.5.2) sont compatibles avec toutes les obligations internationales de la Suisse.

4 Conclusions

Le Conseil fédéral continue de reconnaître l'importance du numéraire pour l'économie et la société. Tant l'approvisionnement en numéraire que l'utilisation du franc comme unité monétaire suisse sont actuellement garantis par la LBN et la LUMMP. Le Conseil fédéral est disposé à renforcer encore l'importance de ces principes énoncés au niveau légal en les inscrivant dans la Constitution comme le demandent les auteurs de l'initiative.

Il estime que les formulations proposées par les auteurs de l'initiative pour compléter la Constitution ne sont pas suffisamment précises. De plus, il rejette toute proposition de formulation qui va au-delà d'une inscription explicite dans la Constitution de l'approvisionnement en numéraire et de l'utilisation du franc comme unité monétaire suisse¹³.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil fédéral a décidé lors de sa séance du 17 mai 2023 d'élaborer un contre-projet direct à l'initiative. Grâce à des formulations juridiques plus précises, celui-ci permet de répondre aux objectifs de l'initiative.

¹³ Voir le rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022 sur l'acceptation de l'argent liquide en Suisse (18.4399)

5 Contre-projet direct

5.1 Formulation du contre-projet direct

Le contre-projet direct à l'initiative «L'argent liquide, c'est la liberté» est formulé comme suit:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 99, al. 1^{bis} et 2^{bis}

^{1bis} L'unité monétaire suisse est le franc.

^{2bis} La Banque nationale suisse garantit l'approvisionnement en numéraire.

5.2 Présentation du projet

La première phrase de l'art. 1 LUMMP en vigueur et l'art. 5, al. 2, let. b, LBN sont transférés dans la Constitution. Sur le fond, les dispositions ne changent pas.

5.3 Commentaire des dispositions

L'*al. 1^{bis}* du contre-projet direct correspond à l'art. 1 LUMMP en vigueur (sans la mention des centimes comme subdivision). On renonce à cette mention, car elle n'est pas réputée constitutionnelle. De plus, l'inscription de l'unité monétaire «franc» dans la Constitution ne requiert pas d'indiquer sa subdivision en centimes. L'objectif de l'initiative peut ainsi être réalisé sans citer les centimes.

Conformément aux commentaires du message du Conseil fédéral du 27 mai 1998 concernant un nouvel article constitutionnel sur la monnaie¹⁴, la notion d'unité monétaire recouvre divers éléments, notamment le nom et la subdivision de la monnaie¹⁵, qui doivent être réglés au niveau de la loi. Le contre-projet direct inscrit désormais le nom de l'unité monétaire dans la Constitution. L'art. 1 LUMMP reste inchangé.

L'*al. 2^{bis}* correspond à l'art. 5, al. 2, let. b, LBN en vigueur. Le contre-projet direct transfère donc cette disposition dans la Constitution. L'art. 5, al. 2, let. b, LBN reste inchangé. Cette solution présente un avantage: l'interprétation et la pratique relatives à cette disposition étant en effet déjà bien ancrées, l'inscription de cette dernière dans la Constitution permettrait de la confirmer et de la renforcer. Elle ne modifie pas la teneur de la tâche de la BNS concernant l'approvisionnement en numéraire.

Contrairement au texte de l'initiative («en quantité suffisante»), l'*al. 2^{bis}* et l'art. 5, al. 2, let. b, LBN en vigueur n'indiquent pas le volume de numéraire ou de pièces et de billets de banque qui doit être disponible. L'*al. 2^{bis}* énonce cependant que la BNS

¹⁴ FF 1998 IV 3485, 3508 (98.032)

¹⁵ Ainsi que le message du 26 mai 1999 concernant une loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP) (FF 1999 6536, 6546 (99.051)).

garantit l'approvisionnement en numéraire. Cette formulation implique que le numéraire disponible doit être suffisant pour le trafic des paiements. Dans le cas contraire, l'approvisionnement en numéraire ne serait pas garanti. L'al. 2^{bis} répond lui aussi aux exigences de l'initiative, sans toutefois modifier la disposition de la LBN en vigueur.

5.4 Conséquences

Le contre-projet direct n'a aucune conséquence pour la Confédération, les cantons ou l'économie.

5.5 Aspects juridiques

5.5.1 Rapport avec d'autres dispositions constitutionnelles

Conformément à l'art. 139, al. 5, Cst., l'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet direct à une initiative populaire.

Le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un contre-projet direct à l'initiative «L'argent liquide, c'est la liberté» et lui propose de l'accepter et de le soumettre au peuple et aux cantons en même temps que l'initiative, en recommandant l'approbation du contre-projet direct. Si l'initiative n'est pas retirée, ce dernier sera soumis au vote du peuple et des cantons en même temps que l'initiative, conformément à la procédure prévue à l'art. 139b Cst.

Selon l'art. 99, al. 1, Cst., la politique monétaire relève de la compétence de la Confédération. La réglementation proposée ne modifie pas la portée de l'art. 99 Cst. Elle transfère uniquement dans la Constitution deux dispositions de lois fédérales en vigueur (la première phrase de l'art. 1 LUMMP et l'art. 5, al. 2, let. b, LBN). La teneur de ces dispositions demeure inchangée.

5.5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Comme indiqué précédemment, deux dispositions de lois fédérales (la première phrase de l'art. 1 LUMMP et l'art. 5, al. 2, let. b, LBN) sont transférées dans la Constitution. Le contre-projet direct du Conseil fédéral à l'initiative «L'argent liquide, c'est la liberté» est compatible avec toutes les obligations internationales de la Suisse.

5.5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et aux art. 97, al. 1, let. a, et 101 LParl, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le contre-projet direct à l'initiative populaire sous la forme d'un arrêté fédéral.

5.5.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoyant ni nouvelles subventions ni nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses, il n'est pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.5.5 Respect du principe de subsidiarité

Selon l'art. 99, al. 1, Cst., la politique monétaire relève de la compétence de la Confédération. Ce projet constitutionnel ne modifie en rien cet état de fait; le principe de subsidiarité est donc respecté.