



Berne, le 18.12.2020

Commentaire concernant la modification de l'art. 6 et l'ajout de l'art. 7a de l'ordonnance sur la monnaie

1. Introduction

Chaque année, un nombre croissant de pièces de monnaie détériorées sont remises à la Banque nationale suisse (BNS), qui soumet ces pièces à des contrôles par prélèvement¹ et les rembourse à leur valeur nominale (en 2019, la somme ainsi remboursée s'est élevée à près de 4,5 millions de francs). Ces livraisons de numéraire sont effectuées en grande partie par des personnes physiques ou morales à l'étranger qui se sont spécialisées dans la collecte de pièces de monnaie détériorées. Ces pièces sont notamment retrouvées et collectées lors des processus de déchetage et de broyage de véhicules (pièces provenant d'installations métallurgiques). Elles sont alors livrées à la BNS en grandes quantités, nettoyées ou non, et font l'objet d'une demande de remboursement à leur valeur nominale (pour un montant de quelque 2 millions de francs en 2019). Ces pièces étant souvent fortement endommagées et/ou déformées, leur examen entraîne une charge administrative importante, notamment parce que leur authenticité ne peut pas être (définitivement) établie à la suite des contrôles usuels. Il peut ainsi arriver que des pièces de monnaie détériorées ayant fait l'objet d'un contrôle par prélèvement soient remboursées alors qu'il s'agit non pas d'*espèces métalliques* au sens de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP, RS 941.10), mais d'autres types de métaux ou de substances étrangères. Au surplus, les pièces livrées sont parfois fortement souillées; le personnel de la BNS qui les réceptionne et les vérifie s'expose ainsi à des risques sanitaires non négligeables puisqu'il peut être amené à manipuler des substances nocives.

Dans sa version actuelle, l'ordonnance sur la monnaie ne réglemente pas assez clairement la livraison de pièces de monnaie et autres matériaux détériorés et les conditions auxquelles ces pièces peuvent être acceptées, vérifiées et remboursées à leur valeur nominale par la BNS. La modification de son art. 6 permettra de combler cette lacune en renforçant la transparence et la traçabilité des livraisons de pièces détériorées. Parallèlement, un nouvel art. 7a est introduit afin de donner au Département fédéral des finances (DFF) la compétence légale de conclure des conventions avec la BNS en matière d'émission et de circulation de monnaies.

2. Modification de l'art. 6 de l'ordonnance sur la monnaie

2.1. Al. 1 et 2

Les pièces de monnaie usées et détériorées sont remboursées à leur valeur nominale. Ce principe ressort de l'interprétation a contrario de l'art. 5, al. 1 et 3, LUMMP: aux termes de cet alinéa, aucun dédommagement n'est accordé pour les espèces métalliques détruites, perdues ou fausses; il faut en conclure qu'à l'inverse, un dédommagement est accordé pour les pièces de monnaie usées et détériorées.

2.2. Al. 3

Conformément à l'art. 4, al. 5, LUMMP, le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance l'échange des pièces de monnaie par les caisses publiques de la Confédération ainsi que le retrait des pièces détériorées, usées ou fausses. La BNS accepte les pièces de monnaie détériorées qui lui sont livrées par des personnes physiques ou morales uniquement si toutes les conditions énoncées dans ce nouvel alinéa sont réunies.

Les qualificatifs «détérioré» et «usé» (lequel apparaît aux al. 1 et 2) n'expriment pas la même notion. Selon le Petit Robert, «user» signifie «modifier (qqch.) progressivement en enlevant certaines de ses parties, en altérant son aspect, par l'usage prolongé qu'on en fait».

¹ Le contrôle par prélèvement se déroule comme suit: 5 % des pièces livrées (max. 5000 pièces) sont pesées, opération lors de laquelle leur poids unitaire – qui sera le poids de référence – est calculé. L'ensemble des pièces livrées est ensuite pesé et la somme des pièces est déterminée sur la base du poids de référence préalablement établi (extrapolation du poids des pièces prélevées).

Appliqué aux pièces de monnaie, le terme «usé» désigne ainsi un état altéré propre à les rendre moins facilement utilisables en raison de l'usure normale qu'elles subissent lors de leur circulation (cette usure se traduit notamment par des bosselures, des entailles, des égratignures, de la saleté ou une décoloration).

«Détériorer» signifie «mettre (une chose) en mauvais état, de sorte qu'elle ne puisse plus servir» (Petit Robert); il ne s'agit pas d'un phénomène naturel comme l'usure normale. Une détérioration peut être intentionnelle et rendre une pièce de monnaie inutilisable et impropre à la circulation. Une pièce de monnaie *usée* devient progressivement, et non subitement, inutilisable. Les pièces provenant d'installations métallurgiques qui, sous l'effet d'un processus mécanique (et pas seulement sous celui de l'usure habituelle ou de la circulation monétaire), ont été fortement déformées, fendues ou aplaties, ou présentent une frappe méconnaissable sur l'une des faces, sont ainsi des pièces *détériorées*.

Par souci d'exhaustivité et de clarté, nous nous arrêtons ici également sur les pièces dites «fausses» et «mises hors cours». Conformément aux art. 240 et suivants du code pénal (RS 311.0), «falsifier» consiste à imiter des billets de banque ou des pièces de monnaie, ou à fabriquer des objets qui donnent l'impression d'être autre chose que ce qu'ils sont réellement². Les pièces dites «fausses» sont donc des objets qui ne sont précisément pas des pièces au sens de la LUMMP et qui ne donnent donc aucun droit à un remboursement.

Aux termes de l'art. 4, al. 3, LUMMP et de l'art. 3 de l'ordonnance sur la monnaie, le Conseil fédéral peut décider des pièces à mettre hors cours, ce qu'il fait par voie d'ordonnance (cf. par ex. l'ordonnance sur la mise hors cours des pièces d'un centime; RS 941.103.3). Il détermine en principe également jusqu'à quand la monnaie mise hors cours est remboursée à sa valeur nominale.

La BNS refusera une livraison de pièces de monnaie détériorées dès que l'une des conditions énoncées aux let. a à c commentées ci-après n'est pas remplie. Ces conditions sont susceptibles de se recouper en partie.

Selon la *let. a*, la BNS reprend les pièces détériorées uniquement si le personnel qui réceptionne et vérifie les pièces ne s'expose à aucun danger lors de l'accomplissement de ces tâches. Cette disposition vise en particulier à protéger le personnel concerné contre une éventuelle exposition à des substances ou matières étrangères dangereuses (comme des substances chimiques), dont les pièces peuvent être chargées (cf. *let. b*).

La *let. b* dispose que les pièces doivent être exemptes de toute substance ou matière étrangère. Sur chaque pièce de monnaie mise en circulation se trouvent de telles substances. Cet encrassement des pièces de monnaie lors de leur usage normal est un phénomène courant et naturel. Toutefois, les pièces peuvent être imprégnées de certains résidus de substances ou matières étrangères telles que des métaux, plastiques ou substances chimiques fondus, comprimés ou corrodés, utilisées ou produites dans le cadre des processus de traitement des installations de broyage ou de déchiquetage. Les pièces souillées par ce type de résidus ne seront pas acceptées. Les livraisons de pièces de monnaie traitées avec des substances chimiques ou d'autres matières dangereuses doivent être accompagnées d'un document faisant état de ces substances ou matières, afin que la BNS puisse évaluer les risques subsistant pour le personnel.

La *let. c* prévoit que les pièces détériorées doivent être identifiables en tant que pièces de monnaie et aptes à être traitées mécaniquement. Les pièces remises à la BNS sont comptées par une machine. Par conséquent, elles doivent être livrées dans un état permettant leur traitement mécanique (elles doivent notamment être séparées les unes des autres et ne doivent pas être livrées en bloc ou en chaîne, être complètement tordues ou abîmées ou être insérées dans d'autres objets, par exemple dans des montres). La BNS n'acceptera pas les pièces dont l'état ne leur permet pas d'être traitées par une machine, c'est-à-dire de subir un

² BSK CP-Lentjes Meili/Keller, art. 240, n° 11

contrôle mécanique conforme aux exigences du marché.

La BNS a publié des directives qui complètent les dispositions («Dispositions concernant les livraisons de pièces de monnaie à la Banque nationale suisse»; «Note sur l'échange de pièces de monnaie détériorées», détails relatifs aux let. a à c). Elle y présente en détail la procédure à suivre pour livrer des pièces détériorées et fournit des indications sur la répartition et l'emballage des pièces ainsi que les documents à joindre à une livraison. Elle rappelle, notamment, qu'il convient de répartir les pièces selon leur valeur nominale (livraisons de pièces d'une même valeur nominale) et que les unités de conditionnement doivent contenir un nombre spécifique de pièces. Il peut aussi être nécessaire d'indiquer sur l'emballage le montant total, la valeur nominale, le poids et la date de l'envoi. La documentation jointe à l'envoi doit fournir des données complètes et véridiques et contenir un certificat d'origine ainsi que des indications quant à une éventuelle utilisation de produits chimiques ou d'autres substances dangereuses. Ces directives de la BNS visent à assurer une pratique uniforme, équitable et correcte en matière de livraison de pièces de monnaie. Si elles ne sont pas observées, la BNS peut refuser une livraison.

2.3. Al. 4

Les pièces de monnaie détériorées sont souvent transmises à la BNS par la poste. Dans ce cas, la BNS ne peut pas, au sens strict, refuser la livraison. Si, lors d'une livraison par courrier postal, les conditions énoncées à l'al. 3 ne sont pas remplies, la BNS transmet à la Monnaie fédérale (Swissmint) les pièces livrées, après en avoir informé préalablement le déposant. Celui-ci a la possibilité de reprendre possession des pièces, à ses frais et dans les plus brefs délais.

Swissmint élimine les pièces détériorées de manière appropriée, sans que cette opération n'engendre de frais ou de dédommagement pour le déposant. Le déposant donne son accord pour l'élimination appropriée ou la destruction de ses pièces dans les documents de la BNS qu'il joint à sa livraison ou ultérieurement, en cas d'envoi par la poste.

2.4. Al. 5

Si les conditions prévues à l'al. 3 sont remplies, les pièces livrées sont remboursées à leur valeur nominale. Il peut cependant s'avérer nécessaire de vérifier l'authenticité de pièces qui, bien qu'aptées à être traitées mécaniquement, sont considérées comme suspectes. La Monnaie fédérale (Swissmint) est chargée de cette vérification. Dans ce cas, la BNS ne rembourse les pièces de monnaie suspectes qu'après qu'un examen minutieux a confirmé leur authenticité.

A contrario, si les conditions prévues à l'al. 3 ne sont pas remplies (par ex. si les pièces détériorées ne sont pas en état d'être traitées par une machine), les pièces livrées ne sont pas remboursées, et les dispositions prévues à l'al. 4 s'appliquent.

2.5. Al. 6

La BNS peut prélever une indemnité correspondant au temps de travail extraordinaire qu'elle consacre à la réception des pièces détériorées et à la préparation de leur contrôle (par ex. tri des pièces). Cette indemnité couvre les coûts des postes de travail ainsi que les coûts de personnel, de tiers et d'infrastructure (utilisation de machines). La BNS peut déduire l'indemnité de la valeur nominale avant de rembourser le solde au déposant. Cette réglementation se justifie avant tout par le fait que les déposants ont souvent leur domicile ou leur siège à l'étranger et qu'une simple déduction de l'émolument de traitement facilite la procédure administrative.

2.6. Al. 7

Les al. 1 à 6 régissent les tâches de la BNS, du DFF (Administration fédérale des finances [AFF]) et de Swissmint en ce qui concerne la livraison et le remboursement des pièces usées à la valeur nominale. Compte tenu de cette répartition des tâches, une réglementation est nécessaire pour désigner l'organe compétent pour régler les éventuels litiges concernant la livraison des pièces et le remboursement à la valeur nominale. Dans la pratique, le durcissement des conditions de reprise et de remboursement des pièces opéré également par les pays de l'UE s'est traduit par une augmentation des cas de refus de livraisons de pièces déteriorées et, par conséquent, des cas de recours de la part des déposants.

Les différentes attributions et compétences sont fixées spécifiquement, par exemple à l'art. 3, al. 2, et à l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance sur la monnaie. Les compétences relatives aux tâches visées à l'art. 6 doivent, par conséquent, être également fixées dans cet article. Étant donné que la Confédération détient le monopole dans le domaine de la monnaie (art. 99 Cst. et art. 4 LUMMP), il est justifié de lui attribuer la compétence de régler les litiges concernant la livraison des pièces et le remboursement à la valeur nominale. Au sein de l'administration fédérale, cette compétence doit incomber au DFF et, compte tenu de la spécificité du domaine, en particulier à l'AFF (à laquelle Swissmint est rattaché).

3. Art. 7a

En raison des modifications législatives introduites depuis son entrée en vigueur, la convention de 1981 entre le DFF et la BNS, laquelle est en partie toujours appliquée, n'a aujourd'hui plus de base légale adéquate. Aussi le nouvel art. 7a constitue-t-il une base légale permettant au DFF de conclure des conventions avec la BNS et à l'AFF de conclure des conventions administratives ou techniques avec la BNS.