

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 15 décembre 1966.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif aux relations financières avec l'étranger,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

Mesdames, Messieurs,

Le contrôle des opérations financières avec l'étranger doit être apprécié compte tenu de la structure économique d'un Etat. Pour un pays socialiste il est l'instrument normal d'une politique qui planifie les échanges extérieurs en fonction des besoins internes dans le cadre d'une programmation rigide et impérative. Pour un

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, André Fosset, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, François Schleiter, Louis Talamoni, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 2183, 2253 et in-8° 627.

Sénat : 143 (1966-1967).

pays qui a choisi la voie libérale, il n'est qu'une solution de dépannage mise en place pour faire face à une situation de crise : crise internationale (la guerre) ; crise économique (un déséquilibre profond de la balance des paiements ou menaces de dépression venues de l'étranger) ; crise politique (la perte de la confiance par un gouvernement se traduisant par la fuite des capitaux).

*

* *

Pour ce qui est de la France, l'organisation d'un contrôle des changes remonte au premier conflit mondial. Contrôle tardif et, de ce fait, peu efficace : la loi du 31 mai 1916, citée dans l'article 2 du présent projet, prohibait l'émission ou l'introduction de valeurs étrangères sur le marché national ; la loi du 3 avril 1918 interdisait l'exportation des capitaux français.

En revanche, nous avons abordé la seconde guerre avec un appareil beaucoup plus au point mis en place par les décrets du 9 septembre 1939, rendu plus contraignant encore à la Libération par les ordonnances de 1944 et 1945 et couronné par le décret de codification du 15 juillet 1947. « L'escalade » s'est donc prolongée au-delà de la fin des hostilités en raison des besoins de la reconstruction et de la détresse de nos finances extérieures.

La lecture des textes alors promulgués nous donne le catalogue sans doute complet des voies et moyens que l'on peut utiliser pour canaliser les échanges financiers, colmater les brèches autant que faire se peut et mobiliser les ressources du pays en devises :

9 septembre 1939 : un décret-loi et son texte d'application prohibent l'exportation des capitaux sous quelque forme que ce soit (achat de valeurs et de titres immobiliers, non-rapatriement de créances, exportation de signes monétaires), donnent à un Office des changes géré par la Banque de France le monopole des transactions et interdisent le commerce de l'or, y compris sur le territoire national.

Un second décret-loi oblige les titulaires d'avoirs à l'étranger à en faire la déclaration à l'Office des changes et à justifier les modifications qui pourraient survenir ultérieurement dans la consistance de ces avoirs.

5 octobre 1943 : le Comité français de libération nationale confirme, par ordonnance, pour ce qui concerne les territoires libérés, l'obligation de déclaration et ajoute une mesure nouvelle : le blocage, dans les banques et établissements financiers où ils ont été déposés, des avoirs étrangers des Français domiciliés en métropole.

1944-1945 : durant cette période, une série d'ordonnances complète les mesures précédentes d'une manière il est vrai quelque peu anarchique quant à la chronologie.

On réitère l'obligation faite aux résidents de déclarer les biens et avoirs qu'ils possèdent à l'étranger, en amnistiant les infractions aux dispositions de même nature édictées par le décret-loi du 9 septembre 1939, moyennant le paiement d'une amende transactionnelle, dite « droit de légitimation », égale au cinquième de la valeur desdits avoirs (ordonnance du 16 janvier 1945), mesure étendue à l'Outre-Mer (ordonnance du 16 juillet 1945). On procède au recensement de l'or, des moyens de paiement libellés en monnaie étrangère et des valeurs mobilières étrangères détenus par les particuliers (ordonnance du 17 janvier 1945). On demande aux Français qui détiennent de l'or et des valeurs dans des coffres à l'étranger d'en faire l'inventaire, de les mettre en dépôt en banque et même de les rapatrier (ordonnance du 2 novembre 1945). On édicte des sanctions aux infractions (ordonnance du 30 mai 1945).

Enfin, arme suprême, la réquisition, contenue en germe dans l'ordonnance du 7 octobre 1944 sous la forme du dépôt obligatoire, dans des établissements habilités, des devises, titres de créances et valeurs mobilières étrangères, fait l'objet de la loi du 26 décembre 1945.

En même temps que le Gouvernement recense et réquisitionne les avoirs étrangers des Français, il dénombre les avoirs français des étrangers et organise d'une manière drastique la protection du patrimoine national contre les empiètements possibles de capitaux extérieurs (ordonnance et décret du 15 janvier 1945).

L'arsenal législatif est désormais complet.

*
* *

A partir de 1948, le régime va progressivement s'assouplir au fur et à mesure de l'amélioration de la situation économique et financière et de la normalisation des échanges extérieurs.

Deux grandes étapes jalonnent la « désescalade » et chacune d'elles est assortie d'une amnistie.

La loi du 2 février 1948 rétablit la liberté du commerce de l'or sur le territoire métropolitain et par ailleurs il est créé, à côté du marché officiel, un marché libre des changes, limité il est vrai au dollar américain, à l'escudo portugais et au franc suisse et alimenté par une fraction du produit des exportations, les devises résultant du tourisme, les commissions financières.

A cette politique de rétablissement financier, qui a failli réussir mais que la guerre de Corée devait bientôt compromettre, est attaché le nom de M. René Mayer.

Le nom de M. Antoine Pinay est attaché à la seconde étape marquée par une série d'avis de l'Office des changes qui ont eu pour objet l'unification des deux marchés (21 juin 1958), le rétablissement de la convertibilité externe du franc, celle qui est réservée aux « non-résidents » (28 décembre 1958) et la fixation d'un régime très libéral pour les investissements étrangers en France (21 janvier 1959) : mesures couronnées par la dissolution de l'Office des changes à la fin de 1959.

Par la suite, notre réserve de devises s'améliorant mois après mois, les possibilités de transfert accordées aux résidents, et notamment aux touristes, sont allées s'élargissant de telle sorte que les restrictions qui subsistent encore sont plus d'ordre administratif que financier : la convertibilité interne est pratiquement acquise.

La route du retour à une situation normale aura été longue parce que l'époque qu'elle a traversée a été troublée : un conflit mondial qui a laissé des ruines et bouleversé les courants traditionnels d'échanges, la guerre froide, des guerres coloniales, l'instabilité politique. Néanmoins, pendant ce temps, le pays a été reconstruit, son économie s'est renouvelée et, fait décisif, le protectionnisme a été abandonné.

La libéralisation des mouvements financiers s'est donc effectuée parallèlement à la libéralisation des échanges suivant un processus suffisamment lent pour permettre le réapprentissage progressif de la liberté.

*

* *

Au terme de cette évolution, nous nous trouvons dans une situation juridique paradoxale : la règle est l'interdiction, la pratique, la liberté. D'où une extrême complexité de la législation et de la réglementation et des servitudes devenues inutiles aussi bien pour l'Etat qui conserve un appareil de contrôle lourd et coûteux que pour les banques et les particuliers qui doivent encore se soumettre à de nombreuses formalités administratives.

Pour toutes ces raisons, le projet que nous examinons renverse les termes de la formule précédemment citée : la liberté devient la règle et l'interdiction devient l'exception. Tel est le principe posé dans l'*article premier*.

En conséquence, le dispositif législatif encore en vigueur et dont nous avons analysé sommairement le contenu ci-dessus est abrogé par l'*article 2* à l'exception des articles 3 à 8 de l'ordonnance n° 45-1088 du 30 mai 1945, articles relatifs à la constatation des infractions et à leur poursuite.

On peut s'étonner de voir subsister des dispositions répressives dans un régime de liberté totale. C'est qu'il peut être mis fin par décret à ce régime ainsi que le prévoit l'*article 3* ; clause de sauvegarde qui nous paraît légitime pour nombre de raisons conjoncturelles exigeant une réponse immédiate.

Des raisons politiques : il se peut fort bien que l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe politique s'accompagne d'une évasion massive de capitaux au détriment de l'intérêt national ; l'histoire est riche de précédents de la sorte. Une tension internationale grave peut aboutir au même résultat.

Des raisons économiques : la balance des paiements peut brusquement se détériorer pour des causes indépendantes de la volonté des Pouvoirs publics parce qu'elles se situent au-delà de nos frontières ; l'arrivée de capitaux étrangers peut signifier la colonisation de secteurs vitaux de notre économie...

Aussi, pour parer à de telles menaces, l'*article 3* réinvente-t-il en quelque sorte l'arsenal du contrôle des changes.

L'*article 4* dispose que la libération des échanges financiers ne modifie en rien le régime applicable en matière d'importation et d'exportation des marchandises, ni en matière d'assurances. Ce faisant, l'exécutif se réserve une autre ligne de défense puisque le volume des paiements et des encaissements internationaux dépend au premier chef des échanges de biens et de services.

L'article 5 édicte les sanctions auxquelles s'exposeront ceux qui transgresseront les mesures fixées par l'article 3 : emprisonnement de un à trois mois, confiscation, amende égale au minimum à la moitié et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Elles sont relativement légères par rapport à ce qu'elles étaient dans l'ordonnance du 30 mai 1945 : outre la confiscation, la prison de un mois à cinq ans et une amende de 5.000 F à 10 millions de francs de l'époque qui sera au moins égale à cinq fois la valeur de l'or ou des devises ayant fait l'objet de l'infraction.

Par ailleurs, le Ministre de l'Economie et des Finances conserve l'initiative des poursuites et les règles contentieuses sont celles qui figurent au titre XII du Code des douanes.

Les articles 6 et 7 définissent les conditions d'application des dispositions qui précèdent. Dans l'espace, la Métropole, les D. O. M. et les T. O. M. à l'exception de la Côte française des Somalis qui a joui, depuis 1949, d'un statut monétaire particulier (le franc somalien, détaché de la zone franc, était déjà convertible librement en dollars). Dans le temps, à une date fixée par décret qui ne pourra être postérieure au 31 janvier 1967.

Telles sont les grandes lignes du projet qui nous est soumis et auquel l'Assemblée Nationale n'a apporté qu'une modification à l'article 5, en définissant d'une manière plus précise les éléments des infractions.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose l'adoption du présent projet de loi dans le texte voté par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les relations financières entre la France et l'étranger sont libres.

Cette liberté s'exerce selon les modalités prévues par la présente loi, dans le respect des engagements internationaux souscrits par la France.

Art. 2.

Les textes suivants, ainsi que ceux qui les ont complétés ou modifiés et ceux qui ont été pris pour leur application, sont abrogés à la date fixée en exécution du 1° de l'article 7 :

— article premier de la loi du 31 mai 1916 portant restriction du droit d'émission de valeurs mobilières pendant la durée des hostilités ;

— 3° de l'article 3 du décret-loi du 8 août 1935 réglementant le démarchage ;

— décret du 9 septembre 1939 prohibant ou réglementant en temps de guerre l'exportation des capitaux, les opérations de change et le commerce de l'or ;

— décret du 9 septembre 1939 relatif aux avoirs à l'étranger ;

— ordonnance du 5 octobre 1943 relative à la déclaration et au blocage des avoirs en or et des avoirs à l'étranger ou en devises étrangères ;

— ordonnance du 7 octobre 1944 relative au dépôt des devises étrangères et des valeurs mobilières étrangères conservées sur le territoire français ;

— ordonnance n° 45-85 du 15 janvier 1945 relative au régime des avoirs étrangers en France ;

— ordonnance n° 45-86 du 16 janvier 1945 relative au recensement des avoirs à l'étranger ;

— ordonnance n° 45-87 du 17 janvier 1945 relative au recensement de l'or, des devises étrangères et des valeurs mobilières étrangères conservées en France ;

— ordonnance n° 45-1088 du 30 mai 1945 relative à la répression des infractions à la réglementation des changes, à l'exception des articles 3 à 8 ;

— ordonnance n° 45-1554 du 16 juillet 1945 relative au dépôt des devises étrangères et des valeurs mobilières étrangères conservées sur les territoires relevant du Ministre des colonies ;

— ordonnance n° 45-2671 du 2 novembre 1945 relative aux avoirs conservés par des Français dans des coffres ou dans des paquets clos à l'étranger ;

— titres III et IV de la loi n° 45-0140 du 26 décembre 1945 relative à certaines conséquences de la modification des taux de change dans la zone franc ;

— articles premier, 4, 5, 6 et 7 de la loi n° 48-178 du 2 février 1948 portant aménagement de certaines dispositions de la réglementation des changes et, corrélativement, de certaines dispositions fiscales.

Art. 3.

Le Gouvernement peut, pour assurer la défense des intérêts nationaux et par décret pris sur le rapport du Ministre de l'économie et des Finances :

1° Soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle :

a) Les opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et l'étranger ;

b) La constitution, le changement de consistance et la liquidation des avoirs français à l'étranger ;

c) La constitution et la liquidation des investissements étrangers en France ;

d) L'importation et l'exportation de l'or ainsi que tous autres mouvements matériels de valeurs entre la France et l'étranger ;

2° Prescrire le rapatriement des créances sur l'étranger nées de l'exportation de marchandises, de la rémunération de services et, d'une manière générale, de tous revenus ou produits à l'étranger ;

3° Habilitier des intermédiaires pour réaliser les opérations visées au 1° a et d ci-dessus.

Art. 4.

Sous réserve des dispositions qui précèdent, la présente loi n'apporte aucune modification au régime applicable aux importations et aux exportations de marchandises, ni à la réglementation en matière d'assurance, de réassurance et de capitalisation.

Art. 5.

I. — Quiconque aura contrevenu ou tenté de contrevenir aux mesures visées à l'article 3 ci-dessus, soit en ne respectant pas les obligations de déclaration ou de rapatriement, soit en n'observant pas les procédures prescrites ou les formalités exigées, soit en ne se munissant pas des autorisations requises ou en ne satisfaisant pas aux conditions dont ces autorisations sont assorties, sera puni d'une peine d'emprisonnement de un mois à trois mois de la confiscation du corps du délit et d'une amende égale au minimum à la moitié et au maximum au double du montant de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction.

II. — Les dispositions du titre XII du Code des douanes sont applicables à ces infractions sous réserve du I du présent article et des articles 3 à 8 précités de l'ordonnance n° 45-1088 du 30 mai 1945.

Art. 6.

Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les Territoires d'Outre-Mer, à l'exception de la Côte française des Somalis, qui conserve son régime particulier.

Des décrets pris sur le rapport du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer et du Ministre de l'Economie et des Finances fixeront les conditions dans lesquelles les dispositions des articles 3 et 4 de la présente loi seront appliquées dans ces territoires.

Art. 7.

I. — Les dispositions de la présente loi prendront effet à une date qui sera fixée par décret et au plus tard le 31 janvier 1967.

II. — Les infractions aux textes visés à l'article 2, commises avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent régies par ces textes.