

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 octobre 1972.

PROJET DE LOI

sur la Banque de France,

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. PIERRE MESSMER,

Premier Ministre,

PAR M. VALÉRY GISCARD D'ESTAING,

Ministre de l'Economie et des Finances.

(Renvoyé à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'histoire de la Banque de France, depuis sa création sous le Consulat de Bonaparte, comporte trois étapes fondamentales : la première se situe au début de l'Empire, la seconde en 1936, la troisième en 1945. A ces trois moments, le législateur est intervenu pour modeler de façon déterminante la nature de l'institution. Ses apports sont donc bien inscrits dans les textes qui la concernent.

Pourtant ils s'y lisent mal, car le langage de la loi résiste difficilement à l'usure du temps, surtout lorsqu'il s'agit de l'économie et de la monnaie. Le projet de loi soumis aujourd'hui au

Parlement a pour objet de mieux accorder l'expression juridique des faits à leur réalité moderne afin que la Banque de France ait les statuts qu'elle mérite.

1° La loi du 14 avril 1803, qui a conféré à la Banque un privilège d'émission, et la loi du 22 avril 1806 qui a établi l'autorité de son Gouverneur ont été inspirées du souci de doter l'institution de prérogatives et d'assises adaptées à la réalisation de ses tâches. L'origine de la Banque de France comme institution d'émission disposant des moyens d'action appropriés date ainsi, sous réserve de quelques apports ultérieurs, des premières années du xix^e siècle. Mais la terminologie des dispositions statutaires qui constituent cet acte de naissance portent la marque de leur âge, et le charme de l'ancienneté ne justifie pas, en l'occurrence, le maintien d'anachronismes que le présent projet de loi vise à faire disparaître. Au demeurant, il ne s'agit pas seulement, tant s'en faut, de rajeunir un style. L'objectif est aussi de corriger des inexactitudes nées de l'évolution des choses, de faire disparaître des inutilités, d'évoquer explicitement et de préciser les moyens d'action monétaire modernes que la Banque de France utilise quotidiennement. Il faut aussi faire la place à l'avenir et, faute de pouvoir le prévoir, se réserver au plan des textes les souplesses nécessaires.

2° Le législateur de 1936 a eu pour préoccupation essentielle de confirmer que la Banque de France était au service de la collectivité. Napoléon, en 1806, avait déclaré devant le Conseil d'Etat : « La Banque n'appartient pas seulement aux actionnaires ; elle appartient aussi à l'Etat puisqu'il lui donne le privilège de battre monnaie ». Le régime de représentation des intérêts privés et de l'intérêt public tel qu'il avait été établi au moment de l'Empire, dans l'organisation de la Banque, a vécu cent trente ans. La loi du 24 juillet 1936 a réduit la place des actionnaires et élargi celle des représentants de l'Etat et des intérêts économiques et sociaux de la Nation. Ce dispositif n'a été que partiellement modifié au lendemain de la guerre ; contrairement au vœu explicitement exprimé par le législateur de 1946, la composition du Conseil général est restée, pour l'essentiel, jusqu'à ce jour, celle qui avait été établie en 1936.

Il convient donc, en la matière, de répondre à un vœu et d'achever une réforme. Le projet de loi soumis au Parlement vise à adapter l'organe délibérant de l'institut d'émission aux réalités et aux besoins du temps. Il tend aussi à définir plus clairement ses pouvoirs.

3° Les aménagements apportés en 1945 à notre système de crédit ont mis en relief la place que la Banque de France y occupe et le rôle qui lui revient en matière de politique monétaire dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement. Mais à cet égard encore, les textes en vigueur ne donnent qu'une image très imparfaite, parce qu'incomplète et peu claire, des réalités. Ils ne font qu'évoquer çà et là, de façon disparate, indirecte et souvent archaïque les missions de la Banque. Le projet de loi soumis au Parlement comporte une introduction qui vise précisément à combler cette lacune. Les fonctions remplies par l'institut d'émission dans la vie monétaire et économique d'aujourd'hui y sont classées par grandes catégories : surveillance générale de la monnaie et du crédit ; émission de monnaie légale et mouvements de fonds ; relations avec le Trésor ; concours à l'économie ; gestion des réserves publiques de change ; relations et coopération monétaires internationales.

*
* *

Les améliorations que le projet de loi tend à réaliser concernent tant la forme que le fond des textes relatifs à la Banque de France.

La présentation formelle des statuts actuels est désordonnée et confuse en raison, surtout, de la juxtaposition et de l'imbrication des dispositions en vigueur et de dispositions abolies, de dispositions relevant de la loi et de dispositions relevant du règlement. Le projet soumis au Parlement opère à la fois une mise à jour des textes et leur redistribution entre les domaines législatif et réglementaire.

Quant au fond, les novations proposées portent sur trois principaux points : les missions de la Banque, ses structures et les techniques selon lesquelles elle intervient.

— Le préambule commence par rappeler que la Banque reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit et de veiller au bon fonctionnement du système bancaire. Il définit ensuite, de façon plus précise et plus moderne, les missions particulières de la Banque : concernant son action sur la circulation de la monnaie, il évoque son rôle en matière de monnaie scripturale ; s'agissant de ses responsabilités en matière monétaire extérieure, il fait référence non seulement à la régularisation des rapports entre

le franc et les devises étrangères et la gestion des réserves, mais aussi à la coopération monétaire internationale ; il marque l'importance des attributions de la Banque dans la préparation et la mise en œuvre de la politique monétaire ; il souligne son rôle d'étude et d'analyse, pour l'accomplissement duquel la Banque dispose, à l'égard des établissements bancaires et financiers, de pouvoirs précis dans le domaine de la collecte des informations et établit des relations avec l'économie toute entière.

— Le projet de loi propose un réaménagement de la composition du Conseil général de la Banque de France : les deux censeurs qui y siègent et dont les pouvoirs sont juridiquement très limités y seraient remplacés par un seul disposant de prérogatives renforcées. D'autre part, les conseillers, dont le nombre serait ramené de douze à dix, seraient nommés selon des critères autres que ceux qui avaient été retenus en fonction des circonstances de 1936 : neuf conseillers seraient nommés parmi les personnalités ayant une compétence monétaire, financière ou économique ; le personnel de la Banque serait, comme aujourd'hui, représenté par un conseiller.

— Le projet de loi, enfin, tend à attribuer, dans les statuts, aux techniques modernes d'intervention de la Banque, l'importance qu'elles ont acquise dans la réalité, et à ne pas enserrer ses opérations dans une réglementation trop rigide : c'est ainsi que le projet traduit le rôle joué de nos jours par les mécanismes de l'open-market et qu'il réserve au Gouverneur et au Conseil général un pouvoir d'appréciation raisonnablement élargi pour ce qui concerne la nature des titres sur lesquels la Banque de France peut intervenir.

Clarifier, ordonner, rajeunir, tels sont les objectifs de l'œuvre de codification proposée au Parlement. L'adoption du présent projet de loi est pour lui l'occasion de parfaire une évolution historique dans le domaine où il s'agit, non pas de récuser l'héritage du passé, mais de le moderniser et de le compléter, afin de renforcer dans les textes et dans les faits, l'efficacité de notre organisation monétaire.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre de l'Economie et des Finances,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre de l'Economie et des Finances qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

La Banque de France reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire.

Le capital de la Banque de France appartient à l'Etat.

Art. 2.

La Banque de France est seule habilitée à émettre des billets qui sont reçus comme monnaie légale sur le territoire de la France métropolitaine.

Elle assure, par l'intermédiaire des comptes ouverts dans ses écritures, les règlements et mouvements de fonds entre les établissements bancaires et financiers.

Art. 3.

Pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du Ministre de l'Economie et des Finances, la Banque de France régularise les rapports entre le franc et les devises étrangères et gère les réserves publiques de change.

Elle peut participer, avec l'autorisation du Ministre de l'Economie et des Finances, à des accords monétaires internationaux.

Art. 4.

La Banque de France est habilitée à donner des avis sur toutes questions relatives à la monnaie.

Elle contribue à la préparation et participe à la mise en œuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement. Elle intervient notamment par les concours qu'elle accorde dans les conditions prévues au titre II ci-après.

Elle fait respecter les règles et les orientations relatives au volume et à la nature des emplois du système bancaire.

Art. 5.

La Banque de France est habilitée à se faire communiquer par les établissements bancaires et financiers tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions. Elle effectue toutes études et analyses utiles à son information et à celle des Pouvoirs publics ou à l'amélioration du fonctionnement du système monétaire.

Art. 6.

La Banque de France assume au bénéfice du Trésor les charges particulières énumérées aux articles 17 à 19 et 34 de la présente loi.

TITRE PREMIER

Organisation de la Banque.

SECTION I

Direction et administration de la Banque.

Art. 7.

La direction et l'administration de la Banque sont confiées à un Gouverneur. Celui-ci exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas dévolus au Conseil général.

Art. 8.

Le Gouverneur préside le Conseil général et fixe l'ordre du jour de ses travaux ; nulle décision ne peut être exécutée si elle n'est pas revêtue de sa signature.

Il fait exécuter les dispositions légales et réglementaires relatives à la Banque, ainsi que les décisions du Conseil général.

Il représente la Banque vis-à-vis des tiers ; il signe seul, au nom de la Banque, tous traités et conventions.

Il présente au Président de la République, au nom du Conseil général, le compte rendu annuel des opérations de la Banque.

Il nomme à tous les emplois de la Banque.

Art. 9.

Le Gouverneur est assisté d'un premier et d'un second Sous-gouverneurs. Les Sous-gouverneurs exercent les fonctions qui leur sont déléguées par le Gouverneur.

Art. 10.

Le Gouverneur et les Sous-gouverneurs sont nommés par décret en Conseil des Ministres. Le Gouverneur prête serment, entre les mains du Président de la République, de bien et fidèlement diriger la Banque conformément aux lois et règlements.

Art. 11.

Les fonctions du Gouverneur et de Sous-gouverneur sont exclusives de tout concours, rémunéré ou non, à l'activité d'une entreprise privée ou publique, à l'exception, le cas échéant, des organismes internationaux.

Art. 12.

Le Gouverneur et les Sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement d'activité pendant trois ans.

Au cours de cette période il leur est interdit, sauf autorisation du Ministre de l'Economie et des Finances, de prêter leur concours à toute entreprise publique ou privée et de recevoir d'elle des rémunérations pour conseil ou travail. La décision du Ministre de l'Economie et des Finances au cas prévu ci-dessus déterminera les conditions dans lesquelles tout ou partie de leur traitement continuera à être perçu.

Si une fonction publique leur est confiée au cours de la même période, une décision du Ministre de l'Economie et des Finances pourra déterminer, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les émoluments y afférents seront complétés par une indemnité destinée à maintenir la rémunération visée à l'alinéa premier du présent article.

SECTION II

Conseil général de la Banque.

Art. 13.

Le Conseil général comprend le Gouverneur, les Sous-gouverneurs et dix conseillers, tous de nationalité française. Un Censeur, ou son suppléant, assiste aux séances du Conseil général ; ils sont nommés par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Art. 14.

Les Conseillers sont désignés dans les conditions suivantes :

— neuf Conseillers sont nommés par décret sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances parmi les personnalités ayant une compétence monétaire, financière ou économique,

— un Conseiller est élu au scrutin secret par le personnel de la Banque.

Les Conseillers sont désignés pour six ans. Les Conseillers nommés sont renouvelés par tiers tous les deux ans.

La limite d'âge pour l'exercice des fonctions de conseiller est fixée à soixante-cinq ans.

Art. 15.

Le Conseil général délibère des questions générales relatives à l'administration de la Banque et à l'emploi des fonds propres ; il établit les budgets prévisionnels et rectificatifs de dépenses, arrête le bilan et les comptes de la Banque, ainsi que le projet d'affectation du bénéfice et de fixation du dividende revenant à l'Etat.

Il fixe les conditions générales des opérations de la Banque et approuve les traités et conventions conclus avec des établissements bancaires ou financiers étrangers ou internationaux.

Il peut consentir au Gouverneur des délégations de pouvoirs notamment en ce qui concerne les modalités d'interventions sur le marché et la fixation des taux. Il exerce les attributions prévues à l'article 19.

Art. 16.

La validité des délibérations est subordonnée à la présence d'au moins sept membres.

Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. En cas de partage la voix du Président est prépondérante.

La décision est définitive à moins que le Censeur n'y ait fait opposition. Dans ce dernier cas, le Gouverneur provoque en temps utile une nouvelle délibération.

TITRE DEUXIEME

Opérations de la Banque.

SECTION I

Concours de la Banque à l'Etat.

Art. 17.

La Banque tient gratuitement dans ses écritures un compte courant du Trésor public. La nature et les modalités des opérations enregistrées à ce compte sont définies par des conventions entre le Ministre de l'Economie et des Finances et la Banque.

La Banque participe gratuitement à l'émission des rentes et valeurs du Trésor ainsi qu'au paiement des arrérages y afférents.

Art. 18.

La Banque assure la gestion et la mobilisation des effets souscrits à l'ordre des comptables publics par les redevables d'impôts, de taxes et de droits.

Art. 19.

Les conditions dans lesquelles l'Etat peut obtenir de la Banque des avances et des prêts sont fixées par des conventions passées entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur, autorisé par délibération du Conseil général. Ces conventions doivent être approuvées par le Parlement.

SECTION II

Opérations sur or et devises étrangères.

Art. 20.

La Banque de France peut faire, pour son propre compte et pour le compte de tiers, toutes opérations sur or, moyens de paiement et titres libellés en monnaies étrangères, ou définis par un poids d'or.

La Banque de France peut prêter ou emprunter des sommes en francs à des banques étrangères, institutions ou organismes monétaires étrangers ou internationaux.

A l'occasion de ces opérations, la Banque de France demande ou octroie les garanties qui lui paraissent appropriées.

Art. 21.

La Banque de France gère tout organisme créé par la loi ou les règlements à l'effet d'assurer la régularisation des rapports entre le franc et les devises étrangères.

Les disponibilités en francs de tout organisme de cette catégorie sont déposées exclusivement à la Banque de France. Celle-ci lui fournit les francs dont il a besoin au moyen d'avances sans intérêt.

Art. 22.

La Banque de France peut ouvrir dans ses écritures des comptes rémunérés ou non au nom de toutes banques centrales ou organismes internationaux.

Art. 23.

La Banque de France assure la surveillance des relations financières et notamment des opérations bancaires avec l'étranger.

SECTION III

Autres opérations.

Art. 24.

La Banque de France peut escompter, acquérir, vendre ou prendre en gage des créances sur l'Etat, les entreprises et les particuliers dans les conditions qu'elle juge nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique monétaire, et en tenant compte de la situation particulière des demandeurs et des présentateurs.

Art. 25.

Le taux des escomptes de la Banque, ainsi que la durée, l'objet ou la forme de ces opérations et, de manière générale, toutes les conditions qui les régissent, sont fixés par le Conseil général.

Art. 26.

La Banque peut acheter, vendre ou prendre en pension les effets ou les valeurs dont la liste est arrêtée par le Conseil général.

Art. 27.

Lorsque les opérations visées à l'article 26 ci-dessus portent sur des titres inscrits à la cote officielle des bourses de valeur, la Banque de France peut, par dérogation aux dispositions de l'article 76 du Code de commerce, acheter, vendre ou prendre ces titres en pension sans utiliser l'intermédiaire d'un agent de change.

Art. 28.

Les opérations sur le marché sont effectuées à l'initiative du Gouverneur dans les conditions fixées par le Conseil général.

TITRE TROISIEME

Dispositions diverses.

Art. 29.

Les opérations de la Banque sont régies par la législation commerciale dans la mesure où il n'y est pas dérogé par les lois et règlements.

Art. 30.

La juridiction administrative connaît des contestations relatives à l'administration intérieure de la Banque ainsi que des litiges entre la Banque et les membres de son Conseil général ou ses agents et prononce en cette matière toute condamnation civile, y compris dommages et intérêts, et même la cessation de fonction.

Toutes autres questions sont portées devant les tribunaux qui doivent en connaître.

Art. 31.

Les comptes arrêtés par le Conseil général sont approuvés par le Ministre de l'Economie et des Finances. Ils sont tenus et présentés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 32.

Le cours légal d'un type déterminé de billet peut, après délibération du Conseil général, être supprimé par décret, la Banque restant toujours tenue d'en assurer, sans condition ni limitation, l'échange à ses guichets contre d'autres types de billets ayant cours légal.

Art. 33.

Les dispositions légales relatives aux titres au porteur perdus ou volés ne sont pas applicables aux billets de la Banque de France.

Art. 34.

La Banque doit verser à l'Etat le solde non présenté à ses guichets de types de billets retirés de la circulation.

Art. 35.

Les comptes ouverts à des tiers dans les écritures de la Banque de France ne peuvent pas présenter un solde débiteur non garanti.

Art. 36.

La Banque peut subordonner ses concours à la remise de tous documents dont il lui apparaît nécessaire de prendre connaissance. Elle peut, le cas échéant, exiger la constitution de toutes garanties réelles ou personnelles.

Art. 37.

Faute, par un emprunteur, de satisfaire aux engagements qu'il a souscrits, la Banque a le droit de faire vendre à la Bourse, par le ministère d'un agent de change, tout ou partie des titres qui lui ont été remis en garantie, trois jours après une simple mise en demeure par acte extrajudiciaire.

La Banque se rembourse sur le produit net de la vente du montant de ses avances en capital, intérêts et frais. Le surplus éventuel est remis à l'emprunteur.

Art. 38.

Les agents de la Banque de France sont tenus au secret professionnel sous les peines de l'article 378 du Code pénal.

Art. 39.

Les agents de la Banque de France ne peuvent prendre ou recevoir une participation ou quelque intérêt ou rémunération que ce soit par travail ou conseil, dans une entreprise publique ou privée, industrielle, commerciale ou financière, sauf dérogation accordée par le Gouverneur. Ces dispositions ne s'appliquent pas à la production des œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques.

Art. 40.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application de la présente loi.

Art. 41.

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à celles de la présente loi et notamment :

— loi du 24 germinal, an XI ;

— loi du 22 avril 1806 ;

— décret impérial du 16 janvier 1808 arrêtant les statuts fondamentaux de la Banque sauf l'article 23 ;

— l'article 52 de la loi du 28 avril 1832, contenant des modifications au Code pénal et au Code d'instruction criminelle ;

— loi du 17 mai 1834 relative à la législation qui régit la Banque de France ;

— loi du 30 juin 1840 portant prorogation du privilège de la Banque de France ;

— loi du 9 juin 1857 portant prorogation du privilège de la Banque de France ;

— loi du 12 août 1870 relative au cours légal des billets de la Banque de France ;

— loi du 13 juin 1878 approuvant la convention passée le 24 mars 1878 entre le Ministre des Finances et la Banque de France ;

— loi du 17 novembre 1897 prorogeant le privilège de la Banque de France ;

— l'article 12-2° de la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et d'industrie ;

— loi du 29 décembre 1911 portant modification de la loi du 17 novembre 1897 et approuvant les conventions passées les 11 et 28 novembre 1911 entre le Ministre des Finances et la Banque de France ;

— loi du 20 décembre 1918 portant renouvellement du privilège de la Banque de France ;

— loi du 23 juin 1936 approuvant une convention entre le Ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque de France et fixant le montant maximum de la circulation des bons ordinaires du Trésor ;

— loi du 24 juillet 1936 tendant à modifier et à compléter les lois et statuts qui régissent la Banque de France ;

— décret du 17 juin 1938 relatif à l'extension des attributions de la Banque de France ;

— décret du 12 novembre 1938 relatif à la réévaluation de l'encaisse de la Banque de France ;

— loi du 3 septembre 1940 relative à la suppléance du Gouverneur de la Banque de France ;

— loi du 24 novembre 1940 portant modification des lois et statuts qui régissent la Banque de France ;

— ordonnance du 5 décembre 1944 relative aux lois et statuts qui régissent la Banque de France ;

— l'article 24 de la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 fixant l'évaluation des voies et moyens du budget général de l'exercice 1949 et relative à diverses dispositions d'ordre financier ;

— le titre II de l'ordonnance n° 67-838 du 28 septembre 1967 portant réforme du crédit aux entreprises.

Fait à Paris, le 2 octobre 1972.

Signé : PIERRE MESSMER.

Par le Premier Ministre,

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

Signé : Valéry GISCARD D'ESTAING.