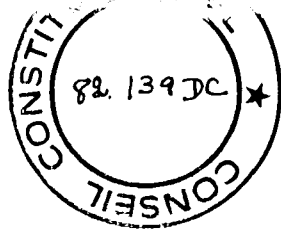


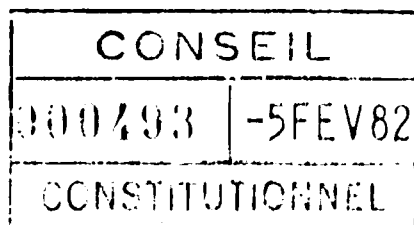
PARIS, le 5 février 1982



Les députés soussignés

à

Monsieur le Président et Messieurs le
Membres du Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75001 - PARIS



Monsieur le Président,
Messieurs les Conseillers,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le texte de la loi de nationalisation, telle qu'elle a été définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 5 février 1982.

Cette loi ne nous paraît pas conforme à la Constitution pour les cinq motifs suivants :

- elle a un effet extraterritorial, contraire aux principes du droit public international ;

- la liste des banques devant être nationalisées est discriminatoire et relève en tout état de cause de la compétence du pouvoir réglementaire ;

- l'indemnisation des actionnaires des sociétés cotées en Bourse et visées par les articles 1, 13 et 27 n'est pas just

- l'indemnisation des actionnaires des banques non cotées en Bourse n'est pas juste ;

- l'indemnisation des actionnaires des trois banques nationales visées au III de l'article 13 n'est pas juste.

I - L'EFFET EXTRATERRITORIAL DE LA LOI

1/ Le préambule de la Constitution de 1946 dispose dans son quatorzième alinéa que "la République Française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international". A la fois parce qu'il se trouve dans le préambule et qu'il ne comporte pas la condition de contrepartie qui figure à l'article 55, ce principe apparaît comme général et absolu et s'impose au législateur.

Il est donc possible d'invoquer à l'encontre d'une loi une règle du droit public international. Le Conseil Constitutionnel l'a lui-même admis a contrario dans sa décision du 30 décembre 1975 (loi concernant Mayotte) : une loi non conforme aux règles du droit public international serait par là même contraire à la Constitution.

2/ L'effet territorial des nationalisations est incontestablement une règle du droit public international. En application du principe de la souveraineté territoriale des Etats, une nationalisation ne saurait concerner des biens ou des entreprises situés hors du territoire de l'Etat qui procède à la nationalisation. L'absence d'effet extraterritorial est universellement reconnu comme un principe général du droit international public ou privé,

On citera ainsi le célèbre arrêt de la Cour de Cassati (1ère Civ., 20 février 1979) qui pose la règle de façon général dans l'attendu de principe suivant :

"Vu le principe de la souveraineté des Etats ; attendu qu'une mesure de nationalisation ne peut avoir d'effet que sur le territoire de l'Etat que la prend" ;

Le principe de territorialité des nationalisations est une règle commune à la grande majorité des Etats.

Que les nationalisations soient directes ou indirectes c'est-à-dire réalisées par voie d'appropriation d'actions sans dissolution préalable des sociétés concernées, ne change rien à la question : les nationalisations ne peuvent avoir d'effet extraterritorial.

3/ Application à la présente loi de nationalisation

Les articles 1er, 13 et 27 de la loi ont un effet extraterritorial évident.

Tous les groupes cités à l'article 1er, la quasi-totalité des banques qui pourraient le cas échéant être concernées par les dispositions de l'article 13 ainsi que les deux compagnies financières citées à l'article 27 ont de nombreuses filiales à l'étranger, souvent filiales à 100 %.

Ces articles 1er, 13 et 27 sont donc contraires à une règle fondamentale du droit public international. Le fait que la loi ne nationalise que des actions n'y change rien ; il s'agit bien de nationalisations, quand bien même la loi énoncerait aux articles 11, 23 et 37 que "la société continue", affirmation discutable à l'étranger. Il n'est pas possible de prétendre que le transfert de la totalité des titres représentant le capital social doit être traité différemment du transfert de l'actif social ou du patrimoine de l'entreprise alors que pour les actionnaires dépossédés le résultat est le même. Il en résulte que les mesures projetées tombent sous le coup du principe fondamental de droit public international de la territorialité des nationalisations et qu'en application de ce principe les biens et avoirs situés à l'étranger ainsi que les succursales étrangères ne peuvent légitimement être visées par elles.

Quand aux filiales étrangères des sociétés françaises nationalisées, il est certain que l'Etat français n'a pas, au regard des règles du droit international, compétence pour s'appropriier les titres des filiales étrangères qui sont des sociétés de statut juridique étranger : c'est pourtant ce qu'il fait. Or, le transfert des titres relève de la *lex societatis* qui est la loi étrangère du siège social de la filiale dont la sujétion économique à l'égard de la société-mère laisse subsister son autonomie juridique. On se trouve donc en présence d'actions qui, quelle qu'en soit la forme (nominative ou au porteur) échappent au plan de la nationalisation à la compétence de la loi française. C'est la règle posée en France (Cass. Civ. 1ère, 25 janvier 1966, Royal Dutch) comme dans les pays étrangers (par exemple Cour Suprême des Etats-Unis, 21 janvier 1953). Et l'écran d'une personnalité juridique supplémentaire ne saurait conduire à admettre pour les filiales une extraterritorialité de la nationalisation rejetée pour les succursales ; ceci tomberait sous le coup de la règle selon laquelle il est interdit de faire par une voie détournée ce qui est impossible par la voie directe.

En conclusion sur ce point, les députés soussignés soutiennent que les articles 1er, 13 et 27 de la loi sont contraires au principe de territorialité des nationalisations consacré par les règles du droit public international, et donc à la Constitution.

II - LA LISTE DES BANQUES FIGURANT AU II DE L'ARTICLE 13

L'imprécision qui affecte le critère que tente de définir le I de l'article 13, l'impossibilité d'en déduire une liste certaine et incontestable des entreprises bancaires nationalisées, expliquent sans doute le retour à la formule initiale du Gouvernement, c'est-à-dire à la liste alphabétique de banques, qui constitue le II de l'article 13.

De deux choses l'une :

- ou cette liste est la simple traduction des critères figurant au I de l'article 13 ; elle n'a alors qu'un effet de constatation, et relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Le Parlement n'ayant lui-même compétence que pour fixer "les règles concernant les nationalisations d'entreprises", et non les modalités d'application de ces règles ;

- ou cette liste emporte par elle-même nationalisation de certaines des banques qui y figurent, et elle est alors discriminatoire par nature et contraire au principe d'égalité devant la loi, ainsi que l'avait rappelé le Conseil d'Etat.

En tout état de cause, le II de l'article 13 est contraire à la Constitution.

III - L'INDEMNISATION DES ACTIONNAIRES DES SOCIÉTÉS COTÉES EN BOURSE N'EST PAS JUSTE

Ces sociétés sont celles citées aux articles 1er et 27 ainsi que les banques cotées en Bourse et visées par les dispositions du I de l'article 13. Le mode d'indemnisation de leurs actionnaires est fixé par les articles 6, 18-1 et 32.

Par approximation successives, les auteurs du texte ont cherché à se rapprocher d'une indemnité juste ; au cours de la lecture qui a suivi à l'Assemblée Nationale l'échec de la Commission mixte paritaire, ils ont encore fait un pas dans la bonne direction par l'adoption des amendements n° 2, 6 et 9 du Gouvernement : ces amendements permettent en effet de prendre en compte, pour le calcul de la valeur "de base" de l'action toutes les augmentations de capital intervenues avant le 31 décembre 1981,

Mais si ces amendements règlent la question pour ce qui est de la valeur de l'action, la spoliation reste entière pour ce qui est du dividende de l'exercice 1981. Celui-ci est en effet, pour chaque action, égal au rapport

$$\frac{\text{masse du dividende 1980, majoré de 14 \%}}{\text{nombre d'actions au 31 décembre 1981}}$$

Or, en cas d'augmentation de capital en numéraire ou par distribution d'actions gratuites, le nombre d'actions au 31 décembre 1981 est nécessairement supérieur au nombre d'actions au 31 décembre 1980 ; par voie de conséquence, le montant du dividende par action, tel qu'il sera versé aux actionnaires, sera inférieur à ce qu'il aurait normalement été si la société concernée avait pu procéder elle-même, le moment venu, à la distribution du dividende de l'exercice 1981.

IV - L'INDEMNITE DUE AUX ACTIONNAIRES DES BANQUES NON INSCRITES

A LA COTE OFFICIELLE

La valeur d'échange des actions des banques non cotées est définie à l'article 18-2 de la loi.

Une commission nationale d'évaluation est chargée de fixer au 30 juin 1982 la valeur d'échange à cette date des actions de ces banques.

A cet effet, la commission devrait déterminer la valeur de négociation des actions de chaque société à partir de l'actif net et du bénéfice net au 31 décembre 1981.

1/ La fixation d'une telle date institue une inégalité de traitement entre les banques cotées et non cotées, puisque, pour les banques cotées, la période de référence trouverait son terme le 31 mars 1981, c'est-à-dire bien avant que l'échéance de l'élection présidentielle, puis celle de l'annonce du projet de loi de nationalisation ne pèsent sur les cours. Pour les banques non cotées, au contraire, la valeur de négociation des actions serait fixée au 31 décembre 1981 alors même que l'annonce de la nationalisation des banques aura eu une influence sensible sur cette valeur. Cette règle est d'ailleurs contraire à la décision n° 81-132 DC du Conseil Constitutionnel du 16 janvier 1982, qui a exigé que les actionnaires aient droit à la compensation du préjudice subi par eux, évalué au jour du transfert de propriété, mais "abstraction faite de l'influence que la perspective de la nationalisation a pu exercer sur la valeur de leurs titres."

Par ailleurs, cette valeur de négociation devrait être déterminée à partir de l'actif net et du bénéfice net mais la loi ne précise pas si la commission devra retenir l'actif net et le bénéfice net comptable ou bien l'actif net et le bénéfice consolidé, comme l'exige la décision précitée du Conseil Constitutionnel.

La méthode d'évaluation paraît en tout état de cause contraire à la décision du Conseil Constitutionnel, car la diversité des techniques de gestion et des méthodes de présentation comptable suivies par les sociétés n'aurait pas dû avoir d'influence sur l'évaluation des indemnités.

On ne sait pas non plus si le dividende afférent à l'exercice 1981 sera inclus dans la valeur de négociation.

La valeur d'échange calculée serait également affectée des rapports constatés entre, d'une part, la valeur boursière moyenne des actions des banques cotées, et d'autre part, leur actif net et leur bénéfice net.

Cette disposition risque de susciter des difficultés d'application pratique, car le projet de loi ne précise pas dans quelle mesure la commission d'évaluation devra prendre en compte ces rapports.

On ne sait pas non plus quelle valeur boursière moyen quel actif net, quel bénéfice net la commission devra retenir.

On ne sait pas davantage qui sera chargé du calcul du bénéfice net et de l'actif net et quelles seront les règles de calcul.

Toutes ces questions sont laissées sans réponse par la loi.

Tout se passe en fait comme si le Gouvernement était finalement revenu à une formule multi-critères pour les banque non cotées, alors qu'il a abandonné ce système pour les banque cotées,

2/ Quoi qu'il en soit, appliquer aux 21 banques non cotées un ratio ou deux ratios uniformes de capitalisation tant des actifs nets que des résultats n'a pas de sens, car ces ratios sont établis d'après la moyenne constatée sur 18 banques aussi différentes que celles énumérées au paragraphe II-a) de l'article 13 comme le démontre d'ailleurs le tableau suivant,

BANQUES INSCRITES A LA COTE OFFICIELLE

Rapport entre cours d'indemnisation retenu

et. - ACTIF NET d'une part } au 31/12/1980
 - BÉNÉFICE NET d'autre part }

	COURS DE BOURSE RETENU INDENNISATION	ACTIF NET au 31/12/1980		BÉNÉFICE NET au 31/12/1980	
		Par action	Rapport	Par action	Rapport
ROTHSCHILD	192	390	0,49	8,76	22
C.C.F.	241	193	1,24	19,-	12,7
C.I.A.L	331	199	1,66	29,-	11,4
C.I.C.	192	268	0,71	16,5	11,6
C.I.O.	167	120	1,39	15,7	10,6
CREDIT DU NORD	96	193,5	0,49	13,-	7,3
BANQUE LYONNAISE	233	175	1,33	22,6	10,5
S.N.V.B.	333	247	1,34	29,7	11,21
B.N.P.	319	258	1,23	24,4	13,07
CREDIT LYONNAIS	325	827	0,39	88,-	3,7
SOCIETE GENERALE	318	438	0,72	50,-	6,3
ALSACIENNE	388	455	0,85	27,7	13,50
BANQUE DE BRETAGNE (79)	173	125	1,38	10,-	17,3
HERVET	265	183	1,44	28,1	9,4
WORMS	210	258	0,81	26,04	8,06
BORDELAISE	84	130	0,64	9,47	8,87
SCALBERT DUPONT	166	164	1,-	17,18	9,66
C.J.N. (79)	154	123	1,25	10,6	14,5
MARSEILLAISE	324	122,3	2,6	7,-	46,2
CENTRALE DE BANQUE	94	162	0,58	11,8	7,96
SEOUANAISE	305	448	0,68	55,-	5,49

L'article 18-2 prévoit enfin que la valeur de négociation serait actualisée pour tenir compte des événements qui l'auront affectée pendant les six premiers mois de l'année.

La généralité des termes employés par la loi incline à admettre que la commission prenne en compte non seulement la dépréciation monétaire, mais aussi tout événement qui aurait pu avoir une incidence sur la valeur de négociation des actions. Or l'actif net ou le bénéfice net ont pu subir une diminution sensible du fait notamment de retraits de dépôts par la clientèle après l'annonce des nationalisations.

3/ Mais il y a plus grave encore. Les actionnaires des banques non cotées ne pourront percevoir le dividende au titre de la période de l'exercice 1982 qui va du 1er janvier au 30 juin 1982. En effet, la valeur de négociation sera fixée au 31 décembre 1981, mais les obligations ne porteront jouissance qu'à compter du 1er juillet 1982. Pendant cette période, les actionnaires ne percevront pas les fruits de leur épargne ; ils seront donc à nouveau spoliés.

Les dispositions de l'article 18-2 ne sont pas conformes à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dès lors que le droit au dividende afférent aux six premiers mois de l'année 1982 n'est pas expressément reconnu aux actionnaires. Il peut en être de même du dividende de 1981.

Par ailleurs, la détermination au 31 décembre 1981 de la valeur de négociation des actions ne tient pas compte de la décision du Conseil Constitutionnel car la perspective de la nationalisation de ces banques a exercé une influence sur la valeur de ces titres entre le 31 mars et le 31 décembre 1981.

Les dispositions de l'article 18-2 ne sont pas non plus conformes à l'article 34 de la Constitution, lequel exige que le législateur fixe les règles concernant l'évaluation des actions transférées à l'Etat. En effet, le second alinéa de cet article ne donne que des indications floues ou incomplètes sur la méthode d'évaluation qui, selon les termes mêmes du Premier Ministre, "s'imposera" pourtant à la commission nationale, qu'il s'agisse de l'actif net, du bénéfice net ou des rapports constatés entre, d'une part, la valeur boursière moyenne, et d'autre part, l'actif net et le bénéfice net des banques cotées.

En conclusion sur ce point, les députés soussignés soutiennent que l'article 18-2 de la loi de nationalisation n'est pas conforme à la Constitution.

IV - L'INDEMNISATION DES ACTIONNAIRES DES TROIS BANQUES NATIONALES VISEES AU III DE L'ARTICLE 13

La loi applique aux actions de ces trois banques nationales la même méthode d'évaluation que celle prévue pour les actions des banques cotées.

Les actions de la Banque nationale de Paris passeraient ainsi de 475 F à 340 F et celles du Crédit Lyonnais de 765 F à 342 F.

L'application de ce nouveau critère aboutit donc à une indemnisation manifestement injuste pour deux d'entre elles notamment si on la compare à l'estimation qui en a été faite lors de leur attribution. C'est ainsi par exemple que la valeur estimée des actions du Crédit Lyonnais s'élevait à 500 F.

Cette conséquence doit trouver son explication dans l'étroitesse du marché de ces actions. Il existe en effet trop peu de transactions pour que l'on puisse considérer que le cours de bourse, fut-il calculé à partir d'une meilleure moyenne mensuelle, reflète la valeur exacte de ces titres.

Au surplus, on notera que la politique de distribution de dividendes par l'Etat est inexistante, que les actions distribuées au personnel en vertu de la loi du 4 janvier 1973 restent bloquées pendant cinq ans et que les bilans des trois banques nationales sont purement fictifs (sous-capitalisation : le siège social du Crédit Lyonnais figure à son bilan pour ... 1 francs).

Autant d'éléments spécifiques qui interdisent de considérer, au regard des règles d'indemnisation de leurs actionnaires, ces trois banques comme des banques cotées en Bourse,

Aussi bien aurait-il été nécessaire de prévoir pour ces trois banques un régime d'évaluation identique à celui retenu pour les banques non cotées.

En tant qu'elles conduisent à une indemnisation injuste des actionnaires des banques nationales, les dispositions du III de l'article 13 et de l'article 18-1 sont contraires à la Constitution.