

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1965.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la répression des infractions à la réglementation des sociétés d'investissement,

Par M. Edouard LE BELLEGOU,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Les sociétés d'investissement, qui sont des sociétés de gestion de portefeuille, font l'objet d'une réglementation très stricte en vertu de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui les régit. Cette ordonnance a été modifiée et complétée par certains textes, en

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 685, 1360 et In-8° 332.

Sénat : 174 (1964-1965).

particulier par la loi du 6 février 1953, le décret du 20 mai 1955 et l'ordonnance du 16 octobre 1958. En outre, la constitution de sociétés d'investissement à capital variable a été permise et organisée par les décrets du 28 décembre 1957, du 20 septembre 1963 et du 30 avril 1964.

Dans son article 16, l'ordonnance du 2 novembre 1945 comporte des dispositions pénales sanctionnant les infractions aux règles qu'elle édicte.

Le but du présent projet de loi est de renforcer les sanctions prévues en précisant de nouvelles incriminations possibles et en aggravant les sanctions édictées par l'ordonnance du 16 novembre 1945.

Désormais, les présidents du conseil d'administration, les directeurs de ces sociétés pourront encourir, en cas d'infraction, les pénalités qui ne frappaient jusqu'ici que les administrateurs.

Le but poursuivi est donc louable en soi et votre Commission ne peut qu'émettre à cet égard une opinion favorable.

Il importe d'observer que le texte primitif déposé par le Gouvernement était ainsi rédigé :

« Art. 16. — Les fondateurs, le président du conseil d'administration, les administrateurs et le directeur général qui auront contrevenu aux *dispositions législatives ou réglementaires relatives aux sociétés d'investissement* seront passibles d'une amende de 3.000 à 60.000 F et, en cas de récidive, de 60.000 à 600.000 F. Ils seront, en outre, passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an et, en cas de récidive, d'un an à cinq ans, lorsqu'ils auront contrevenu aux dispositions de l'article 9 (alinéa 1) ou de l'article 11 (alinéa 2) de la présente ordonnance. »

En conséquence, si ce texte avait été voté tel qu'il était soumis au Parlement, les peines prévues, qui sont des peines correctionnelles graves, auraient été appliquées dans l'avenir, non seulement aux infractions visées et qualifiées par l'ordonnance du 2 novembre 1945, mais à toutes les infractions qui seraient commises à l'encontre de nouvelles prescriptions prises par voie réglementaire et créant de nouvelles incriminations.

M. le Garde des Sceaux, à l'Assemblée Nationale, débordant très largement du cadre constitutionnel, a soutenu que les contraventions commises à des actes réglementaires pouvaient même

être punies de peines correctionnelles, alors qu'il est hors de doute que la Constitution a expressément dévolu au pouvoir législatif le droit exclusif de légiférer en matière de crimes et de délits. En ces matières, la règle *nulla poena sine lege* a conservé toute sa valeur.

Il ne nous est donc pas possible, édictant des peines correctionnelles à l'occasion de délits aujourd'hui nettement définis par la loi, de laisser ces peines s'appliquer dans l'avenir à de nouvelles infractions créées par des textes futurs d'origine réglementaire.

En votant un amendement de sa Commission des Lois, l'Assemblée Nationale a, dans cette affaire, jalousement sauvegardé les prérogatives constitutionnelles du Parlement qui sont trop souvent méconnues. Une discussion juridique très intéressante s'y est instaurée à laquelle ont pris part avec un égal bonheur M. le Professeur Capitant, M. de Grailly et M. Coste-Floret.

C'est déjà beaucoup, a souligné ce dernier, qu'en dépit de l'article 4 du Code pénal, qui n'est pas abrogé, le pouvoir exécutif puisse édicter des peines contraventionnelles pouvant aller jusqu'à deux mois de prison, et ce sans confusion possible. Si le domaine de la contravention jugé mineur a été laissé à l'exécutif, en revanche le Parlement, garant de la liberté individuelle, reste seul compétent en matière de crimes et de délits.

C'est pourquoi l'Assemblée Nationale a limité l'application des nouvelles pénalités au texte de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

M. le Garde des Sceaux a bien proposé un sous-amendement dans lequel étaient énumérés tous les textes législatifs ou réglementaires qui régissent les sociétés d'investissement. Ainsi, selon lui, les pénalités nouvelles auraient sanctionné des textes connus et, en votant ces sanctions, le Parlement aurait agi dans la plénitude de ses droits. Mais c'est à juste titre que M. de Grailly a fait remarquer que les diverses incriminations déterminées par les textes énumérés étaient établies en grande majorité par des textes réglementaires et que, dans l'avenir, toujours par la voie réglementaire, ces textes pourraient être modifiés sans intervention du Parlement. Par suite, le sous-amendement ne pouvait avoir pour résultat que de faire échec à la règle constitutionnelle.

L'Assemblée Nationale n'a pas non plus suivi M. le Garde des Sceaux sur ce terrain. Le sous-amendement du Gouvernement a été repoussé.

Dans ces conditions, votre Commission ne peut qu'approuver le texte qui nous est soumis.

Pour créer de nouveaux délits punis de nouvelles peines, dans ce domaine particulier, il faudra donc recourir à de nouvelles lois.

En conclusion, votre Commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le Titre IV de l'ordonnance n° 45-2710 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux sociétés d'investissement est modifié de la façon suivante :

« Titre IV : Dispositions pénales.

« Art 16. — Les fondateurs, le président du conseil d'administration, les administrateurs et le directeur général qui auront contrevenu aux dispositions de la présente ordonnance seront passibles d'une amende de 3.000 à 60.000 F, et, en cas de récidive, de 60.000 à 600.000 F. Ils seront, en outre passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an, et, en cas de récidive, d'un an à cinq ans, lorsqu'ils auront contrevenu aux dispositions de l'article 9 (alinéa 1) ou de l'article 11 (alinéa 2) de la présente ordonnance. »

(Le reste de l'article sans changement.)