

L'O.E.C.E. et la libération des transactions invisibles : engagements gouvernementaux et réalités

Autor(en): **Rabinovitch, Léon-Anselme**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **41 (1961)**

Heft 3: **La distribution**

PDF erstellt am: **20.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-887622>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'O.E.C.E. et la libération des transactions invisibles

Engagements gouvernementaux et réalités

par Léon-Anselme Rabinovitch

Avocat à la Cour de Paris

Dans une récente étude (1), l'O.E.C.E. a présenté le bilan des résultats acquis en une matière à la fois difficile et importante : la libération des transactions invisibles. Les progrès réalisés sont substantiels, et si l'on compare l'état de choses actuel à la situation telle qu'elle existait au lendemain de la guerre, on constate une réussite incontestable de l'Organisation européenne.

Sans doute, l'O.E.C.E. n'a pas réalisé la libération totale des *invisibles* : celle-ci ne serait d'ailleurs concevable que sous un régime de convertibilité intégrale et, même alors, pour les résidents, la liberté de transférer des fonds à l'étranger n'impliquerait pas nécessairement l'abolition de tous les obstacles que les réglementations nationales opposent dans chaque pays à la réalisation des opérations du commerce extérieur.

Le terme *transactions invisibles* désigne une vaste catégorie d'opérations aux limites quelque peu imprécises; elles n'ont, en effet, en commun qu'un caractère négatif : les règlements à destination de l'étranger qu'elles entraînent n'ont pas pour contrepartie des importations de marchandises. En fait, les *invisibles* — qui représentent largement un quart des mouvements de fonds intra-européens — englobent des opérations aussi diverses que les services rendus à l'étranger ou pour le compte de l'étranger (frêts maritimes ou fluviaux, frais de transports, de manutention, de magasinage, etc., commissions et courtages), le travail à façon sous toutes ses formes, les transferts liés

(1) La libération des transactions invisibles courantes et des mouvements des capitaux par l'O.E.C.E. Doc. C (60) 98.

aux mouvements de personnes tels que les dépenses de tourisme, salaires des travailleurs étrangers, allocations aux émigrants, constitutions de dots, entretien des biens à l'étranger, enfin, les assurances. Les règlements liés à l'exploitation des droits de propriété intellectuelle ou industrielle : brevets, marques de fabrique, know-how; l'assistance technique sous toutes ses formes et la publicité, figurent également parmi les transactions « invisibles ».

Encore que, dans la classification de l'O.E.C.E., les transferts financiers soient considérés comme des *invisibles*, ils posent des problèmes tout différents et relèvent d'une réglementation particulière; nous ne nous y arrêterons d'ailleurs que brièvement.

La diversité des caractères économiques et juridiques de ces opérations et aussi les divergences entre les réglementations nationales des activités économiques rendaient la tâche entreprise par l'O.E.C.E. extrêmement laborieuse. Et pourtant, de sa réussite dépendait la réalisation de la liberté des échanges. Si, aujourd'hui, le succès couronne les efforts de l'Organisation européenne, le mérite en revient à l'excellence de la méthode qu'elle a su mettre en œuvre. Cette méthode est essentiellement pragmatique.

Tout en assignant des objectifs à long terme aux États-membres, l'O.E.C.E. acceptait cependant les réserves des Gouvernements et accueillait les demandes de dérogations justifiées par la situation de balance des paiements des pays intéressés, mais elle exigeait en revanche que chaque problème particulier ayant motivé une exception aux normes obligatoires fût examiné pério-

diquement par un comité d'experts indépendants. L'expérience a montré que, dans la majorité des cas, cette manière de procéder a permis l'élimination progressive des réserves formulées par les Gouvernements, ainsi qu'une réduction sensible du nombre des dérogations accordées. Le seul principe imposé d'une manière absolue par l'Organisation européenne fut celui de la non-discrimination : les États ayant bénéficié de dérogations ont continué néanmoins à profiter, dans leurs rapports avec les autres États-membres, de l'ensemble des avantages découlant de la libération des échanges.

Quand, en 1930, le contrôle des changes fit son apparition dans certains pays d'Europe, lorsqu'il s'est généralisé en 1939, il se présentait sous l'aspect de mesures temporaires commandées par des circonstances exceptionnelles. Mais, pour des Gouvernements à la recherche de solutions de facilité, il eut tôt fait de se transformer en un moyen permanent de politique économique, pour devenir finalement un des derniers bastions du protectionnisme.

Au cours des dernières décennies, les tendances autarciques ont si profondément pénétré nos législations que, le plus souvent, les restrictions relevant du contrôle des changes se trouvent doublées par des prohibitions touchant à l'exercice des activités professionnelles. Dans ces conditions, la levée des barrières monétaires ne pouvait suffire à libérer les invisibles; aussi l'O.E.C.E. a-t-elle dû poser en principe que, lorsqu'une mesure de libération était arrêtée, elle impliquait de plein droit l'octroi des autorisations nécessaires à la conclusion de la transaction, dans les cas où la nécessité d'une telle autorisation était prévue par la législation de l'État intéressé.

Nous ne retracerons pas ici les patients efforts de l'Organisation européenne depuis l'insertion, en 1951, dans le Code de la libération des échanges des premières dispositions relatives aux *invisibles*. Rappelons que, initialement, seule la libération des transactions liées aux importations libérées fut décidée; la libération obligatoire des transactions courantes n'a été posée en principe qu'en 1955.

A l'heure actuelle la plupart des réserves ont pu être éliminées; le principe de la libération des transactions courantes est ainsi acquis, sauf en matière d'assurances, d'industrie cinématographique et de transports terrestres. Et encore, pour ces derniers, une Convention internationale élaborée sous les auspices de l'O.N.U. doit permettre de régler la question.

Parallèlement aux opérations du commerce international, les mouvements de capitaux à caractère personnel ont bénéficié eux aussi d'importants assouplissements : élévation du plafond des dépenses touristiques, accroissement des allocations aux émigrés et aux rapatriés (ce dernier terme désigne les étrangers précédemment fixés dans un pays, qui retournent dans leur pays d'origine), régime plus libéral des transferts à titre de successions. Il est à observer que, dans les pays ayant rétabli la convertibilité externe, les normes fixées par l'O.E.C.E. se sont trouvées de ce fait sensiblement dépassées. Signalons enfin que les mesures de libération ont été étendues aux transferts

financiers. Nous mentionnerons particulièrement à ce sujet les dispositions importantes relatives au régime des investissements directs insérées dans le Code de la libération des mouvements de capitaux.

Les réglementations nationales applicables aux relations du commerce international se présentent essentiellement comme un ensemble de prohibitions dont les particuliers peuvent être relevés par une autorisation administrative. Les conditions de délivrance de ces autorisations sont complexes mais, en règle générale, pour accorder ou refuser celles-ci, les organismes compétents s'inspiraient, avant les mesures de libération, de considérations d'opportunité, et cela était vrai aussi bien pour les opérations sur marchandises que pour des transactions classées parmi les invisibles. Or, il n'en est plus ainsi aujourd'hui, du moins en principe. En décrétant la libération des transactions invisibles courantes, le Conseil de l'O.E.C.E. a arrêté, en ce qui touche les opérations figurant sur la liste formant l'annexe B du Code, les conditions dans lesquelles ces transactions pourront être désormais effectuées dans les rapports entre les États membres de l'Organisation, compte tenu des réserves exprimées par les Gouvernements et des demandes de dérogation présentées par certains pays. Or, ces normes nouvelles ont pour effet de limiter d'une manière stricte les contrôles exercés par les administrations nationales : celles-ci ne peuvent, en effet, mettre obstacle à l'exécution de ces opérations, soit en refusant l'autorisation qui peut être nécessaire à la conclusion de la transaction elle-même, soit en s'opposant au règlement des sommes devant être payées en vertu du contrat, que dans des cas précis et pour des motifs dont il doit être justifié. A cet égard, l'interprétation de l'article 17 du Code de la libération des échanges ne semble guère douteuse : certes, les administrations nationales ont toute latitude pour s'assurer de la réalité des opérations en cause et vérifier l'emploi des montants devant être transférés, et aussi pour prendre toutes mesures afin de déjouer la fraude, mais elles ne sauraient par contre s'opposer à la réalisation d'une opération ni en refuser le règlement sans produire la justification de la fraude alléguée.

Le Code de la libération des mouvements de capitaux comprend des dispositions inspirées par le même esprit. Ainsi, les autorisations en vue d'investissements directs doivent être accordées « sauf si, en raison de circonstances exceptionnelles le pays membre considère que la transaction est préjudiciable à ses intérêts ». Il semble bien, dans ces conditions, que les décisions de refus devraient justifier de ce que l'opération envisagée serait contraire aux intérêts nationaux.

Sans doute, en formulant ces normes, le Code s'est-il abstenu de prévoir les sanctions de l'inobservation des règles qu'il a édictées. Aussi un particulier s'estimant lésé par une décision administrative n'est pas à même d'exercer contre celle-ci un recours devant le Conseil de l'O.E.C.E. et, par ailleurs, la faculté réservée aux États-membres de critiquer la manière dont certains Gouvernements appliquent les mesures de la libération des échanges n'a, pour l'heure, qu'un caractère plutôt platonique.

Il est à observer d'autre part, que les dispositions du Code de la libération des échanges ne sont que des engagements gouvernementaux qui, aussi longtemps du moins qu'ils ne sont pas traduits, dans le plan national, par des textes législatifs ou réglementaires, ne lient pas directement les administrations dans leurs rapports avec les particuliers.

Cela ne signifie pas pourtant que, lésé par une décision de son Administration nationale, un particulier soit démuné de toute protection. Mais le recours qu'il serait à même d'exercer dans ce cas devrait être envisagé dans le cadre de son droit national, grâce aux moyens que la législation de son pays lui réserve pour attaquer les actes de l'Administration portant atteinte à ses droits.

* *

Les règles formulées par le Code de la libération des échanges et le Code de la libération des mouvements de capitaux forment un système entièrement nouveau de normes applicables aux rapports du commerce international : elles imposent aux organismes nationaux le respect du principe de la liberté des transactions et, dans les hypothèses strictement limitées où ces organismes conservent le pouvoir de mettre obstacle à la réalisation des transactions, elles mettent à leur charge la preuve des faits susceptibles de justifier leur opposition.

Par ailleurs, dans les rapports entre les États-membres, des normes d'origine collective circonscrivent la compétence nationale et se superposent à celles-ci. L'Organisation européenne exerce ici une fonction propre, fonction que l'on pourrait qualifier de supranationale, notamment dans le domaine des dérogations aux articles 3, 4 et 20 du Code de la libération des échanges. L'exercice de ces pouvoirs, rendu acceptable pour les États-membres grâce aux méthodes compréhensives et souples du Conseil et des Comités créés par ce dernier, ont permis d'amorcer une évolution fructueuse; il reste à espérer que, dans le cadre élargi de l'Organisation, après l'entrée dans celle-ci des États-Unis et du Canada, l'esprit des institutions demeure inchangé.

* *

De quelle manière la libération des invisibles a-t-elle affecté la réglementation française?

Du fait de l'institution de la convertibilité externe, les avoirs étrangers en France ont bénéficié d'un régime plus favorable que celui résultant des normes fixées par l'O.E.C.E. Celles-ci n'intéressent que les opérations de résidants. Les dépenses touristiques, les transferts liés aux mouvements de personnes (allocations d'émigrants, constitution de dots, transferts à titre de succession) ont profité des facilités prévues dans le Code. De nouvelles mesures relatives aux transferts des salaires des travailleurs étrangers sont à l'étude :

sans doute seront-elles mises en vigueur prochainement (1).

Assez paradoxalement, il n'existe pas en France de textes réglementant les transactions, peut-être les plus importantes de la classe des invisibles : nous faisons allusion à celles qui intéressent l'exploitation des droits de propriété industrielle et l'assistance technique.

D'après la pratique administrative, l'autorisation de transfert est accordée par la Banque de France sur avis du Ministère technique. Naguère, ce dernier se réservait l'examen de l'intérêt industriel de l'invention ou de la valeur de la marque de commerce dont l'achat était envisagé ou dont l'usage devait être rémunéré par une redevance; il appréciait ainsi si le prix d'acquisition ou le montant de la redevance était justifié. Parfois, le Ministère exprimait son avis au sujet de certaines clauses du contrat; en bref, son approbation était nécessaire, sinon pour conclure la transaction du moins pour être à même de l'exécuter. En fait, l'Office des Changes se rangeait à l'avis du service technique.

Aujourd'hui, sous le régime de la libération des échanges, il ne semble pas que l'Administration soit à même de maintenir son ancienne position. Des considérations d'opportunité ne sauraient motiver le refus d'une autorisation de transfert : ce refus ne pourrait se justifier que par des faits précis, visés à l'article 17 du Code.

La jurisprudence du Conseil d'État soumettait au contrôle juridictionnel les décisions de l'Office des Changes; on sait que depuis sa suppression, ses fonctions sont exercées, en la matière qui nous intéresse, par la Banque de France. Il ne semble donc guère douteux que le contrôle de la légalité s'étende aux décisions de cette dernière.

Cependant, depuis la libération des échanges, ce contrôle paraît devoir être élargi. Encore que les normes consignées dans le Code n'aient pas d'emblée force de loi en France, il ne semble pas que l'Administration française puisse, dans les motifs de ces décisions, faire abstraction des engagements internationaux assumés par le Gouvernement français; nous serions donc en présence d'un cas de *compétence liée*.

Cette incursion dans le domaine du contentieux administratif n'aurait du reste qu'un intérêt doctrinal. Si certains services techniques n'ont pas réalisé encore la signification de l'évolution récente des rapports économiques internationaux, les autorités dont relève la décision ont, en revanche, une compréhension très nette et très large des objectifs de la politique d'intégration européenne.

Léon ANSELME-RABINOVITCH.

(1) Réd. : Elles ont paru après la rédaction de cet article, au *Journal officiel* du 14 octobre 1961.