

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

23^e SÉANCE

Séance du mercredi 13 novembre 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENTCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 3697).
2. **Candidatures à une commission mixte paritaire** (p. 3697).
3. **Contrats de fournitures et de travaux.** - Adoption d'un projet de loi (p. 3697).
Discussion générale : MM. Michel Sapin, ministre délégué à la justice ; Bernard Laurent, rapporteur de la commission des lois, Robert Laucourmet.
Clôture de la discussion générale.
Article 1^{er}. - Adoption (p. 3700)
Article 2 (p. 3700)
Amendement n° 1 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.
Adoption de l'article modifié.
Intitulé (p. 3700)
Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption de l'intitulé modifié.
Vote sur l'ensemble (p. 3701)
MM. Félix Leyzour, Louis Virapoullé.
Adoption du projet de loi.

4. **Création d'une commission d'enquête.** - Adoption des conclusions du rapport d'une commission (p. 3701).

Discussion générale : MM. Marcel Daunay, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Philippe de Bourgoing, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Félix Leyzour.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} à 3. - Adoption (p. 3704)

Intitulé. - Adoption (p. 3704)

Vote sur l'ensemble (p. 3704)

MM. Philippe de Bourgoing, Marcel Daunay, Hubert Martin.

Adoption de la résolution.

5. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 3705).
6. **Dépôt de propositions de loi** (p. 3705).
7. **Dépôt d'un rapport** (p. 3705).
8. **Ordre du jour** (p. 3705).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?..

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

CANDIDATURES À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse ce jour, à M. le président de l'Assemblée nationale, une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : Edith Cresson »

J'informe le Sénat que la commission des lois m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

3

CONTRATS DE FOURNITURES ET DE TRAVAUX

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 388, 1990-1991) relatif aux recours en matière de passation de certains contrats de fournitures et de travaux. [Rapport n° 76 (1991-1992).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Michel Sapin, ministre délégué à la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que le Gouvernement vous présente aujourd'hui a pour objet de transposer en droit interne la directive du 21 décembre 1989 « portant coordination des dispositions législatives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux ».

Cette directive assigne aux Etats membres de la Communauté économique européenne un objectif simple : garantir par des recours efficaces aussi rapides que possible l'application effective des obligations de publicité et de mise en concurrence prévues pour ces types de marchés.

Avant d'examiner plus en détail le texte qui vous est soumis aujourd'hui, je voudrais, monsieur le rapporteur, vous remercier pour la qualité du travail que vous avez accompli et me féliciter de l'étroite, pour ne pas dire de la totale convergence de vues que le rapport fait apparaître entre la position de votre commission et celle du Gouvernement.

Le présent projet de loi présente une double originalité.

Il constitue en effet le premier point de rencontre entre la construction européenne et nos procédures contentieuses devant les juridictions tant civiles qu'administratives. Certes, le Traité de Rome a prévu le renvoi par une juridiction nationale d'une question préjudicielle devant la Cour de justice des Communautés européennes en vue d'interpréter le droit communautaire, mais cette procédure directement applicable par elle-même n'a nécessité aucune adaptation de nos règles internes.

Par ailleurs, bien que la procédure civile et administrative relève, en principe, du domaine réglementaire, l'intervention du législateur s'est révélée indispensable pour satisfaire aux exigences de la directive. C'est, en effet, dans le processus même de formation du contrat qu'il s'agit de permettre à des tiers susceptibles d'être évincés de la conclusion de celui-ci d'intervenir afin de faire respecter le droit d'origine communautaire. Voilà une innovation spectaculaire en droit civil, qui touche aux principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales au sens de l'article 34 de la Constitution.

D'autres aspects du projet de la loi requièrent également l'intervention du Parlement, que ce soit la possibilité offerte à l'Etat d'agir en matière de contrats passés par des collectivités territoriales ou des personnes morales de droit privé, que ce soit la suppression de l'appel devant les tribunaux administratifs.

Si je devais résumer les lignes de force qui ont déterminé les choix du Gouvernement dans l'élaboration de ce projet, j'en retiendrais deux : l'option en faveur d'un mécanisme de recours juridictionnel et ce que l'on pourrait appeler l'application minimale de la directive.

L'option en faveur de procédures juridictionnelles n'allait pas de soi puisque la directive permet de confier l'examen des recours à un organisme quasi juridictionnel, autrement dit à ce que notre droit interne qualifie maintenant d'autorité administrative indépendante.

Cependant, des difficultés importantes de mise en œuvre d'une telle solution sont très vite apparues. Aux difficultés de création d'un nouvel organisme s'ajoute le risque de remise en cause des règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, qui est réel puisque certains des contrats entrant dans le champ d'application de la directive « travaux » du 18 juillet 1989 sont des contrats de droit privé alors que d'autres sont des contrats administratifs.

Par ailleurs, dans notre système juridique, la voie juridictionnelle ne peut être écartée contre les décisions prises par ce type d'autorité : il y aurait donc nécessairement une super-

position des recours qui irait à l'encontre de l'exigence de rapidité de la directive, mais aussi à l'encontre de la sécurité juridique des cocontractants.

Enfin - le Sénat, me semble-t-il, ne pourra être insensible à cet argument - la voie administrative était de nature à réinstaurer une certaine forme de tutelle sur les actes des collectivités locales absolument contraire à l'esprit et à la lettre des lois de décentralisation.

Le second choix du Gouvernement peut se résumer facilement : toute la directive, mais rien que la directive.

Tel avait été déjà le choix du Gouvernement, approuvé sur toutes les travées du Parlement, lors de l'adoption de la loi du 3 janvier 1991, dont le titre II portait transposition de la directive « travaux ».

Ce choix a une incidence particulière sur le contenu de l'article 2 dans la mesure où, contrairement aux contrats entrant dans le champ d'application de la loi du 3 janvier 1991, les marchés publics de fournitures et de travaux sont soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence dont les unes sont d'origine communautaire - elles sont contenues principalement mais non exclusivement dans le livre V du code des marchés publics - et les autres d'origine purement interne.

Seuls les moyens tirés de la violation des normes d'origine communautaire pourront être invoqués dans le cadre du recours institué par le projet de loi.

Cette solution, qui n'est certes pas la plus satisfaisante sur un plan purement juridique, a paru au Gouvernement comme étant la seule permettant d'éviter de donner aux entreprises des autres pays des possibilités de recours plus larges en France que celles qui seront offertes aux entreprises françaises dans ces pays.

J'en viens maintenant à une analyse plus détaillée des dispositions du projet de loi.

On peut définir le nouveau recours institué devant les deux ordres de juridiction comme un référé précontractuel.

On peut le qualifier de précontractuel, parce que, dès la conclusion du contrat, seuls les recours de droit commun resteront ouverts et permettront aux tiers illégalement évincés d'obtenir éventuellement des dommages-intérêts.

Quant à la qualité de référé, le nouveau recours l'a tout au moins dans la forme. En effet, si l'on prévoit l'utilisation de la procédure de référé, avec toute la souplesse qu'on lui connaît - absence de formalisme, rapidité - les pouvoirs reconnus au juge excèdent largement ceux d'un juge du référé. Il pourra en effet porter préjudice au principal, puisqu'il disposera d'un pouvoir d'annulation définitive des décisions, clauses ou spécialisations illégales. Sa décision sera, dans ce cas, revêtue de l'autorité de la chose jugée.

Plus proche des pouvoirs du juge du référé est la possibilité de prendre des mesures provisoires, telles que la suspension de la procédure de passation du contrat ou le sursis à l'exécution de toute décision qui s'y rapporte.

Le juge fera droit à de telles demandes lorsque les moyens invoqués seront sérieux et de nature à entraîner la nullité du contrat ou de l'une de ses clauses.

Toutefois, cette compétence liée du juge sera tempérée par la mise en œuvre possible de la théorie du bilan, bien connue du contentieux administratif, mais nouvelle pour le juge judiciaire. De la sorte, les mesures provisoires sollicitées pourront être rejetées si les inconvénients qui en résultent l'emportent, au regard de l'ensemble des intérêts en cause, public et privés, sur leurs avantages.

La décision ainsi rendue pourra naturellement, conformément à nos principes constitutionnels, faire l'objet d'un recours en cassation, mais non d'un appel. Il a paru, en effet, préférable d'éviter le double risque d'un allongement des délais de procédure et d'une certaine inefficacité qui résulterait de la conclusion du contrat en cours d'instance. De plus, l'institution d'un recours juridictionnel présente par elle-même des garanties supérieures à celles qui seront prévues dans d'autres Etats membres qui ont choisi de confier les mêmes types de recours à des quasi-juridictions.

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui est donc un texte largement novateur par rapport à nos règles contentieuses traditionnelles : en effet, il permet l'intervention du juge civil avant la conclusion du contrat, il donne un pouvoir d'injonction au juge administratif et apporte une consécration législative à la « théorie du bilan ».

Ce texte est non seulement novateur, mais aussi expérimental puisque la directive du 21 décembre 1989 prévoit que ses dispositions seront réexaminées après quatre ans d'application.

Telles sont les principales dispositions du projet de loi que le Gouvernement vous demande de bien vouloir adopter. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Laurent, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà un an, je rapportais devant vous, au nom de la commission des lois, un projet de loi tendant, d'une part, à améliorer la transparence et la régularité des procédures de marché et, d'autre part, à soumettre la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.

Ce texte, devenu depuis lors la loi du 3 janvier 1991, précédait, dans son titre II, à la transcription en droit interne des dispositions de nature législative contenues dans la directive communautaire n° 89-440 du 18 juillet 1989, modifiant la directive n° 71-305 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux.

Le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis complète les règles d'origine communautaire applicables en matière de marchés publics pour préciser les modalités de recours en cas de méconnaissance des règles de passation de certains contrats de fournitures et de travaux. Il vise, en effet, à une transcription en droit interne de la directive n° 89-665 du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux.

Cette directive complète le dispositif communautaire applicable en matière de marchés publics, dispositif qui comporte des règles de publicité et de concurrence applicables aux marchés de fournitures, de travaux et sans doute, dans l'avenir, de services. Un texte particulier régit, en outre, les secteurs dits exclus : l'eau, l'énergie, les transports et les télécommunications.

La directive du 21 décembre 1989 définit les conditions dans lesquelles des recours peuvent être introduits en cas de non-respect des règles applicables à la passation de marchés publics de fournitures ou de travaux.

Pour l'essentiel, elle s'efforce d'organiser un mécanisme de recours « efficace et, en particulier, aussi rapide que possible ». Elle impose que ce recours, qui peut être exercé soit devant une autorité administrative, soit devant une juridiction, puisse être accessible « au moins à toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché public de fournitures ou de travaux particulier ou ayant été ou risquant d'être lésée par une violation alléguée ». Cette dernière disposition impose, en conséquence, l'introduction de mécanismes de recours permettant de contester la régularité de la passation de ces contrats en cours de procédure, et non pas seulement une fois le contrat conclu en invoquant sa nullité, en application du droit commun actuellement applicable en France.

Ce recours s'exerce par ailleurs, aux termes de l'article 2 de la directive, par voie de référé et se traduit par des mesures provisoires « ayant pour but de corriger la violation alléguée ou d'empêcher d'autres dommages d'être causés aux intérêts concernés, y compris des mesures destinées à suspendre ou à faire suspendre la procédure de passation ». Sont en outre prévues des procédures de droit commun en matière d'annulation *a posteriori* des décisions illégales, ainsi que l'octroi de dommages-intérêts aux personnes lésées par une violation.

Le contrôle des instances communautaires sur le respect de l'exercice du droit de recours ainsi défini s'exerce selon un mécanisme exposé à l'article 3 de la directive : la Commission peut invoquer la procédure de recours. Elle notifie alors à l'Etat membre et au pouvoir adjudicateur concernés les raisons pour lesquelles elle estime qu'une violation claire et manifeste a été commise. L'Etat membre dispose de vingt et un jours pour informer la Commission des suites réservées à ces observations.

Je tiens à signaler que, dans une première version de la proposition de directive, la Commission s'était reconnue deux pouvoirs : d'une part, le droit d'intervenir dans une instance

administrative ou juridictionnelle déjà engagée et, d'autre part, le droit de suspendre une procédure de passation de marché lorsqu'il lui apparaissait qu'une violation du droit communautaire avait été commise.

Ce système a été très vivement critiqué, notamment par le Parlement européen, qui a jugé les pouvoirs ainsi reconnus à la Commission « exorbitants »...

M. Michel Sapin, ministre délégué. Il a eu raison !

M. Bernard Laurent, rapporteur... « autoritaires », voire « brutaux ».

Si le droit d'intervention a finalement été reconnu à la Commission, sa portée a toutefois été considérablement limitée il n'existe plus qu'auprès des seules autorités compétentes des Etats membres, il est soumis à des conditions restrictives et inséré dans un mécanisme précis.

Quant au projet de loi lui-même, le mécanisme de recours qu'il instaure retient la solution juridictionnelle prévue par la directive. Pour tenir compte de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions, il organise deux mécanismes parallèles de recours : devant le juge administratif, d'une part, devant le juge judiciaire, d'autre part.

Je rappelle que le critère de répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions repose sur la qualification publique ou privée du contrat en cause. Sont ainsi considérés comme publics les contrats relevant du code des marchés publics, les contrats auxquels est partie une personne publique et, enfin, les contrats conclus par une personne privée représentant une personne publique ou intervenant dans un domaine qui est, par nature, de la compétence des collectivités publiques - c'est le cas des travaux d'équipement, par exemple. Les autres contrats conclus entre personnes privées sont régis par le droit privé.

Aux termes de la directive reprise par le projet de loi, le juge, saisi avant la conclusion de la convention, dispose de divers pouvoirs exorbitants.

Tout d'abord, il peut annuler les décisions du pouvoir adjudicateur se rapportant à la procédure de passation du contrat ou à l'exécution de toute décision s'y rapportant qui méconnaîtrait les obligations de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent à lui.

Par ailleurs, il peut réformer le projet de contrat pour supprimer les clauses ou prescriptions qui méconnaissent les obligations du pouvoir adjudicateur.

Enfin, il peut suspendre la procédure de passation du contrat ou l'exécution de toute décision s'y rapportant et enjoindre au pouvoir adjudicateur de se conformer à ses obligations.

Ces pouvoirs remettent en cause deux principes traditionnels de notre droit : d'une part, la libre formation des contrats et, d'autre part, l'interdiction pour le juge administratif d'adresser des injonctions à des personnes publiques.

Le dispositif retenu vise, par ailleurs, à assurer l'information de la Commission des Communautés européennes, qui est chargée de contrôler l'application des règles communautaires et de notifier à l'Etat concerné toute méconnaissance claire et manifeste de ces règles. A cet effet, il prévoit la saisine de la juridiction judiciaire par le Parquet et celle de la juridiction administrative par l'Etat, sous réserve, bien entendu, des cas dans lesquels l'Etat est le pouvoir adjudicateur.

Je signale enfin que la directive communautaire - je le disais d'ailleurs au début de mon propos - et le projet de loi, après elle, placent toutes ces actions sous le signe de la rapidité : juge unique, procédure des référés, exclusion de toute voie d'appel. Il s'agit, en effet, de bloquer le contrat ou le marché en cours de procédure, si cela est possible, en évitant, chaque fois, de le laisser aller jusqu'à son terme.

La commission des lois a observé que le projet de loi respecte très strictement les prescriptions de la directive. Elle a donc retenu l'économie du dispositif proposé, notamment le choix d'une solution juridictionnelle.

Elle a, par ailleurs, relevé le caractère exorbitant du droit commun de l'injonction que le juge administratif peut adresser à une personne publique ainsi que la remise en cause du régime général de formation des contrats. Mais il lui a paru indispensable de souscrire à ces deux innovations dès lors que la directive en imposait l'introduction en droit interne.

Enfin, la commission des lois a adopté deux amendements.

Le premier a simplement pour objet de rectifier une erreur grammaticale dans la première phrase du texte proposé pour l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. A cet égard, nous sommes très indulgents envers le rédacteur ; la phrase était tellement complexe que l'on pouvait effectivement oublier que le verbe avait deux sujets.

Le second amendement tend à compléter l'intitulé du projet de loi afin d'ajouter aux contrats de fournitures et de travaux les marchés de fournitures et de travaux. En effet, en pareille matière, il existe trois catégories de conventions : les marchés de travaux, les contrats de travaux - les concessions de travaux publics, par exemple - et, enfin, les marchés de fournitures.

Sous réserve de ces observations et des deux amendements qu'elle vous propose, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'objet du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis en première lecture s'inscrit dans la démarche déjà largement engagée d'amélioration de la transparence et de la régularité des procédures, lors de la passation et de l'attribution des marchés publics, et de mise en conformité de notre législation avec les directives européennes.

En effet, ce projet de loi transpose en droit interne la directive du 21 décembre 1989, qui a pour objectif de garantir l'application effective, par des recours efficaces et rapides, des obligations de publicité et de mise en concurrence des marchés publics.

C'est un texte important, car il permettra aux entreprises de faire respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence définies par la loi du 3 janvier 1991. Or, cette loi - il faut s'en souvenir - ne prévoyait pas le régime de l'exécution effective de ces règles.

Les voies de recours offertes sont originales et efficaces : en effet, d'une part, elles se situent avant la conclusion du contrat, ce qui va à l'encontre des règles du droit commun de passation des contrats, et, d'autre part, elles donnent au juge administratif un important pouvoir d'injonction.

Ce dispositif, sur lequel la commission des lois a émis un avis favorable - ce dont je me réjouis - est juste et fort bien adapté à la situation.

Deux éléments doivent être soulignés.

En premier lieu, l'Etat français est responsable de l'application effective du droit communautaire ; or il s'agit là d'introduire en droit interne une directive européenne très détaillée, à l'égard de laquelle le législateur n'a donc pratiquement qu'une compétence liée.

En second lieu, si l'on veut garantir l'effectivité des obligations de publicité et de mise en concurrence des marchés publics, mieux vaut intervenir avant que le contrat n'ait été exécuté et qu'il n'ait produit des effets souvent irréversibles, rendant son annulation quasiment impossible.

C'est pourquoi la mise en place d'une procédure contentieuse *a priori* paraît tout à fait appropriée en la matière.

A quoi servirait un recours en annulation pour non-respect des règles de publicité lors des adjudications faites pour la construction du tunnel sous la Manche, par exemple, alors que l'ouvrage est quasiment terminé ?

Dans le même ordre d'idée, il faut souligner aussi qu'afin de rendre ces recours efficaces et rapides il est prévu que le juge statue selon la procédure du référé en premier et dernier ressort, sans possibilité d'appel.

Je ne reviendrai pas, après les exposés de M. le ministre et de M. le rapporteur, sur le détail du dispositif proposé, mais je tiens à indiquer que ce projet de loi va dans le sens d'une ouverture des marchés publics en offrant une plus grande garantie pour les entreprises, notamment pour les petites et moyennes, parfois injustement écartées des marchés.

Ce projet de loi est nécessaire, car les marchés publics représentent un poids de plus en plus important dans la vie économique du pays.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, le groupe socialiste vous apportera son plus total soutien en votant ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Virapoullé applaudit également.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Il est ajouté à la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, après l'article 11, les articles 11-1 et 11-2 ci-après :

« Art. 11-1. - En cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des contrats définis aux articles 9, 10 et 11 et relevant du droit privé, toute personne ayant intérêt à conclure le contrat et susceptible d'être lésée par ce manquement peut demander au juge de prendre, avant la conclusion du contrat, des mesures provisoires tendant à ce qu'il soit ordonné à la personne morale responsable du manquement de se conformer à ses obligations et, le cas échéant, à ce que soit suspendue la procédure de passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Elle peut également demander que soient annulées de telles décisions, et que soient supprimées les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations.

« La demande peut également être présentée par le ministre public lorsque la Commission des communautés européennes a notifié à l'Etat les raisons pour lesquelles elle estime qu'une violation claire et manifeste des obligations mentionnées au premier alinéa a été commise.

« La demande est portée devant le président de la juridiction de l'ordre judiciaire compétente ou son délégué, qui statue en premier et dernier ressort en la forme des référés. Il fait droit à la demande portant sur les mesures provisoires si l'un des moyens invoqués est sérieux et de nature à entraîner la nullité du contrat ou de l'une de ses clauses. Il peut toutefois tenir compte des conséquences probables de ces mesures pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, ainsi que l'intérêt public, et décider de ne pas accorder ces mesures lorsque des conséquences négatives pourraient dépasser leurs avantages.

« Art. 11-2. - En cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des contrats définis aux articles 9, 10 et 11 et relevant du droit public, la procédure applicable est celle de l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Au chapitre II du titre III du livre II de la première partie (Législative) du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il est ajouté une section 4, intitulée "Dispositions particulières en matière de contrats et marchés". Cette section comprend les articles L. 22 et L. 23 ci-après :

« Art. L. 22. - En cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence prescrites par les directives 71-305 C.E.E. du 26 juillet 1971 et 77-62 C.E.E. du 21 décembre 1976 modifiées, et auxquelles est soumise la passation des marchés publics de fournitures et de travaux entrant dans le champ d'application du livre V du code des marchés publics, ou en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des contrats définis aux articles 9, 10 et 11 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 et relevant du droit public, et la passation des contrats de même nature que ceux

prévus à l'article 11 de ladite loi et conclus par l'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, toute personne ayant intérêt à conclure le contrat et susceptible d'être lésée par ce manquement peut demander au juge de prendre, avant la conclusion du contrat, des mesures provisoires tendant à ce qu'il soit ordonné à la personne morale responsable du manquement de se conformer à ses obligations et, le cas échéant, à ce que soit suspendue la procédure de passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Elle peut également demander que soient annulées de telles décisions et que soient supprimées les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations.

« Sauf si la demande porte sur des marchés ou contrats passés par l'Etat, elle peut également être présentée par celui-ci lorsque la Commission des communautés européennes lui a notifié les raisons pour lesquelles elle estime qu'une violation claire et manifeste des obligations mentionnées au premier alinéa a été commise.

« La demande est portée devant le président du tribunal administratif ou son délégué, qui statue en premier et dernier ressort en la forme des référés. Il fait droit à la demande portant sur les mesures provisoires si l'un des moyens invoqués est sérieux et de nature à entraîner la nullité du contrat ou de l'une de ses clauses. Il peut toutefois tenir compte des conséquences probables de ces mesures pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, ainsi que l'intérêt public, et décider de ne pas accorder ces mesures lorsque des conséquences négatives pourraient dépasser leurs avantages.

« Art. L. 23. - Les dispositions de l'article L. 22 ne sont pas applicables dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. »

Par amendement n° 1 rectifié, M. Laurent, au nom de la commission, propose, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté par cet article pour l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de remplacer les mots : « ou en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation » par les mots : « ou en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumises la passation ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Laurent, rapporteur. Je me suis déjà expliqué sur cet amendement voilà quelques instants, monsieur le président. Il s'agit de rectifier une erreur de rédaction.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Sapin, ministre délégué. Favorable : je reconnais ma faute, monsieur le président.

M. le président. Un ministre qui reconnaît sa faute, c'est un grand moment ! (*Sourires.*)

M. Michel Sapin, ministre délégué. Ma faute d'orthographe, s'entend !

M. le président. J'avais bien compris, monsieur le ministre !

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(*L'article 2 est adopté.*)

Intitulé

M. le président. Par amendement n° 2, M. Laurent, au nom de la commission, propose, dans l'intitulé du projet de loi, après les mots : « certains contrats », d'ajouter les mots : « et marchés ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Laurent, rapporteur. Je me suis déjà expliqué sur cet amendement voilà quelques instants : en matière de travaux publics, il existe des contrats, des concessions, mais aussi des marchés. En matière de fournitures, il n'y a même que des marchés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Michel Sapin, ministre délégué. Le Gouvernement accepte cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du projet de loi est ainsi modifié.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Leyzour, pour explication de vote.

M. Félix Leyzour. L'amendement de nature grammaticale qui vient d'être adopté n'a pas une portée suffisante pour que notre groupe vote ce projet de loi. En effet, ce texte entérine le pouvoir supranational de la Commission européenne. Il ne nous semble pas admissible que les représentants de la France à Bruxelles ne se soient pas élevés contre ces mesures exorbitantes, qui pourront permettre la remise en cause, dans certaines conditions, de la passation de contrats de marchés publics.

Ainsi, la Commission pourra s'opposer à ces contrats par le biais du ministère public, en lui notifiant le constat d'une violation claire et manifeste de ses obligations. Cette formulation ne nous semble d'ailleurs pas très claire !

Alors que les Français s'inquiètent de la dérive supranationale à laquelle ils assistent, ce texte marque bien la volonté du Gouvernement d'accepter la soumission du droit français aux normes européennes.

Ce sont les raisons pour lesquelles notre groupe votera contre ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Virapoullé.

M. Louis Virapoullé. Je viens de vous écouter avec beaucoup d'attention, monsieur le ministre. Votre exposé a été particulièrement clair et efficace.

Permettez-moi de remercier également notre rapporteur, M. Bernard Laurent, qui a effectué une analyse profonde de ce texte.

Au-delà de la correction grammaticale qui vient d'y être apportée, ce projet de loi réalise un aménagement de fond en ce qui concerne les marchés de fournitures.

Je vous le dis avec courtoisie, mon cher collègue Leyzour, je ne partage pas votre avis, car je considère que ce texte est très important, pour deux raisons.

La première, c'est qu'il permettra un accord quasi unanime entre le Sénat et le Gouvernement.

La seconde, c'est que, contrairement à ce que certains pourraient penser, ce projet réalise une véritable harmonisation entre le droit européen et le droit interne français.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

4

CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Adoption des conclusions du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de M. Marcel Daunay, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur la proposition de résolution (n° 396, 1990-1991) de MM. Marcel Daunay, Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Raymond Bouvier, Paul Caron, Auguste Chopin, Jean Faure, Rémi Herment, Jean Huchon, Henri Le Breton, Edouard Le Jeune, François Mathieu, Louis Mer-

cier, Louis Moinard, Jacques Moutet, Jean Pourchet, Michel Souplet, Hubert d'Andigné, Roger Besse, Auguste Cazalet, Gérard César, Désiré Debavelaere, Jacques de Menou, Michel Doublet, Franz Duboscq, Philippe François, Alain Gérard, François Gerbaud, Jean-François Le Grand, Geoffroy de Montalembert, Alain Pluchet, Josselin de Rohan, Roger Rigaudière, Serge Vinçon, Michel d'Aillières, Joël Bourdin, Philippe de Bourgoing, Jean Boyer, Joseph Caupert, Ambroise Dupont, Pierre Louvot, Roland du Luart, Michel Miroudot, Henri de Raincourt, Jean-Pierre Tizon, René Traver, Philippe Adnot, Paul Girod, François Lesein et Jean Roger, tendant à la création d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, notamment en matière de quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées. [Rapport n° 27 (1991-1992) et avis n° 77 (1991-1992).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Daunay, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, mes chers collègues, cosignée par plus d'une cinquantaine de sénateurs, la proposition de résolution qui vous est aujourd'hui soumise a recueilli toute l'attention de la commission des affaires économiques et du Plan, chargée de la rapporter.

Nous avons, en effet, considéré que la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du marché laitier serait de nature à améliorer l'information non seulement du Parlement mais aussi de la nation.

L'exemple de la commission d'enquête créée à l'Assemblée nationale sur le fonctionnement du marché de la viande ovine et bovine est, à cet égard, significatif : cette commission a permis de faire la preuve de l'existence de distorsions de concurrence et de fraudes que les pouvoirs publics avaient, jusque-là, volontairement tendu à nier ou à minorer.

Une démarche similaire dans le domaine de la filière laitière - et Dieu sait ce que cette filière représente en France ! - permettrait de faire, sur ce secteur, la lumière nécessaire.

Nous partageons les interrogations des milieux professionnels sur le fonctionnement de la filière laitière, sur les plans national, communautaire et international.

Lorsqu'ils ont été mis en place en 1984 les quotas ont été présentés comme le seul moyen, en échange d'une maîtrise de la production, de garantir les prix.

Aujourd'hui, que constatons-nous ? Année après année, la Communauté serre la vis des quotas, sans pour autant empêcher les prix de baisser ni les stocks de recommencer à augmenter !

On s'interroge aussi sur la gestion de ces quotas : qui ne connaît, dans son département, des jeunes agriculteurs venant de s'installer qui se voient interdire toute possibilité de développement à cause de ces quotas, mal « taillés » pour eux ?

On connaît aussi les effets des quotas sur le prix des terres : que valent, aujourd'hui, les terres sans quotas ? Rien !

Dans certaines zones d'élevage laitier, c'est toute l'économie rurale qui a souffert. Je pense à l'Orne, au pays de Bray, mais bien d'autres régions pourraient être citées.

Le 29 septembre 1991, quand les paysans ont défilé dans les rues de Paris, ils n'ont pas défendu uniquement leur point de vue : ils ont cherché à faire comprendre au monde de la ville, au monde parisien, que la disparition de l'agriculture en milieu rural entraînerait la faillite de l'économie tout entière.

Dois-je vous rappeler, mes chers collègues, que, depuis 1984, la production laitière du département que je représente ici a été amputée de 14 p. 100 ? Lorsque M. Rocard était ministre de l'agriculture, nous avons approuvé le principe de la maîtrise de la production, mais non la méthode utilisée !

Sur le plan international et communautaire, le problème est encore plus grave et la même insatisfaction prévaut.

Alors que la Communauté cherche à contenir sa production, elle se fait « souffler » des parts de marché par la Nouvelle-Zélande, par les Etats-Unis, par l'Australie, et même par les pays de l'Est, qui se livrent à un véritable dumping. Que nous pratiquions à l'égard de ces derniers une

politique de générosité, je le conçois : je suis moi-même allé dans les pays de l'Est, après l'effondrement du mur de Berlin, et je me suis rendu compte de la réalité de la situation. Mais nous n'avons pas le droit de faire n'importe quoi ! Nous ne pouvons laisser attaquer la politique agricole commune !

Voilà pourquoi nous devons faire toute la clarté et amener, ensuite, le Gouvernement français à faire preuve de la rigueur qui s'impose, face à nos partenaires de la Communauté, pour que soit maintenue la politique agricole commune telle qu'elle a été définie, telle que nous l'avons soutenue et telle que nous la soutenons encore. La charité chrétienne, comme la solidarité, a ses limites !

Au sein même de la Communauté, j'ai le sentiment - je ne peux pas le prouver aujourd'hui, mais, si le Sénat me suit, nous en aurons peut-être la confirmation - que certains pays sont moins fidèles à la P.A.C. et moins scrupuleux dans l'application des quotas laitiers que la France.

Dans la filière laitière elle-même, tout n'est pas clair non plus. On a vu, récemment, certaines grandes surfaces se servir du lait comme produit d'appel, ce qui a d'ailleurs donné lieu à des actions promotionnelles, que nous ne couvrons pas toutes, c'est vrai ; mais nous essayons de comprendre. En fait, la grande distribution a su profiter de la situation, c'est-à-dire de la concurrence entre les différentes entreprises laitières, notamment sur le lait U.H.T., le lait de consommation.

Toutes ces zones d'ombre justifient pleinement, à nos yeux, que soit constituée la commission d'enquête qui vous est proposée, mes chers collègues, surtout quand on sait les difficultés dans lesquelles se débattent de nombreux exploitants laitiers, en particulier les jeunes et ceux, moins jeunes, de quarante ou quarante-cinq ans, qui n'ont aucun recours contre les décisions de la commission mixte départementale, ni contre celles de leur D.D.A.

Encore une fois, je rappelle que, depuis 1984, certaines régions ont perdu 14 p. 100 de leur volume de production laitière. Est-ce normal ?

A cette occasion, je souligne que nous n'avons toujours pas les volumes de produits à fournir au marché qui nous est proposé. Voilà quelques semaines, devant M. le ministre Mermaz, je disais à cette tribune que je connaissais un groupe laitier qui a dû importer des tonnes de beurre d'Argentine pour fournir un marché d'Afrique du Nord. N'est-ce pas un scandale ? C'est pourtant la vérité, et personne ne me démentira.

Alors, regardons les choses en face, essayons de faire la lumière. Si la France s'est trompée, à un moment donné, qu'elle accepte de corriger le tir ; mais elle ne pourra le faire que si, auparavant, une commission d'enquête a décelé où sont les erreurs et a déterminé la façon d'y remédier.

En opportunité, la création de la commission d'enquête a donc paru parfaitement justifiée à la commission des affaires économiques et du Plan, à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir.

S'agissant du champ des recherches auxquelles cette commission d'enquête devrait se livrer et de la détermination des faits sur lesquels il conviendrait d'enquêter, la commission a souscrit, pour l'essentiel, aux objectifs des auteurs de la proposition de résolution - une cinquantaine de sénateurs, mais ils auraient pu être une centaine !

La rédaction qu'elle vous propose d'adopter ne vise, en effet, qu'à clarifier ces objectifs. Il n'est pas question pour nous d'aller « déterrer des cadavres ». L'essentiel, à nos yeux, c'est de clarifier le débat et d'affirmer que, si l'on s'est trompé, à un moment donné, il faut rectifier le tir.

Il n'est pas dans nos intentions d'embêter l'Onilait ou le ministère de l'agriculture. Ce que nous voulons, c'est donner une bonne image de marque à la France, vérifier si nos partenaires n'ont pas fraudé - si c'est le cas, nous aviserons - et voir comment on peut mettre en place un autre système d'application des quotas eu égard aux marchés internationaux.

La vérité, c'est que, depuis l'instauration des quotas, la Nouvelle-Zélande et quelques pays d'Amérique, notamment les Etats-Unis, augmentent sans cesse leur production laitière et que, nous, nous perdons tous les jours des parts de marché.

Lorsque j'ai présenté à la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, voilà un peu plus d'un an, un rapport sur le GATT, j'ai essayé d'analyser les raisons qui

faisaient que l'Europe était en train de se coucher devant les Etats-Unis. En fait, nous n'avons pas à nous coucher devant les Etats-Unis. Nous devons défendre nos parts de marché !

La commission des affaires économiques a estimé, tout d'abord, que la commission d'enquête devrait enquêter sur les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable non pas seulement à la production mais à toute la filière laitière.

Après avoir déterminé quelles règles sont aujourd'hui mises en œuvre, il appartiendrait à cette commission de déterminer dans quelles conditions celles-ci sont appliquées en France mais aussi chez nos partenaires de la Communauté.

J'ai eu l'occasion d'aller dans plusieurs pays de la Communauté, notamment en Belgique. J'en suis revenu perplexe. Mais je n'ai aucun moyen d'investigation !

Si le Sénat nous suit, j'espère que nous pourrions étudier comment les choses se passent dans les autres pays de la Communauté, voir comment les règles y sont interprétées et - pourquoi pas ? - prendre en considération ce qu'ont fait d'autres pays, extérieurs à la Communauté, qui ont choisi de maîtriser leur production, mais dans d'autres conditions et avec d'autres méthodes que nous.

La commission pourrait également enquêter sur les fraudes ou les distorsions de concurrence existant entre les Etats membres de la Communauté et sur le marché international.

Une réflexion devra, en particulier, être conduite sur l'utilisation et les perspectives d'utilisation de l'hormone laitière. En effet, la France a décidé - l'Europe l'a suivie - qu'il ne fallait pas poursuivre dans cette voie, alors que les Etats-Unis ont décidé de faire fi du souci de protection des consommateurs que manifestait l'Europe.

Il est temps de faire la lumière sur ce problème. Il convient que le Gouvernement français, bien armé grâce aux résultats d'une enquête qu'il pourrait produire, donne au président de la Communauté économique européenne un certain nombre d'éléments susceptibles d'amener celle-ci à faire un choix.

Ce ne sont là que les principaux objectifs qu'il apparaît aujourd'hui possible d'assigner à cette commission d'enquête, car les perspectives offertes par la recherche de nouveaux débouchés, notamment industriels, la nécessaire réflexion sur la mobilité des quotas - on ne peut, en effet, rester figé, en ce domaine - ainsi que les conséquences de l'ouverture des pays de l'Est ne pourront être ignorées.

Si, un jour, en admettant que cette commission d'enquête soit mise en place, je propose que nous procédions à certaines investigations en Allemagne, c'est parce que je crains que ce qui se passe pour la viande, à l'heure actuelle, ne se produise pour le lait. En effet, les frontières ne sont plus les mêmes, maintenant, et les contraintes, en Allemagne, ne sont pas non plus les mêmes que chez nous. C'est la raison pour laquelle nous devons être attentifs à ce qui se passe là-bas.

De son côté, la commission des lois, saisie pour avis, a conclu - M. le rapporteur pour avis le dira mieux que moi - à la recevabilité juridique de cette proposition.

En conséquence, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cette proposition de résolution, dans la rédaction qu'elle vous soumet. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., sur les travées communistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Philippe de Bourgoing, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan a adopté, sur le rapport de notre collègue Marcel Daunay, que nous venons d'entendre avec beaucoup d'intérêt, la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la réglementation applicable à la filière laitière, notamment en matière de quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées.

Cette décision est intervenue sous réserve de l'avis que la commission des lois doit émettre sur la recevabilité juridique de ce texte.

Cette proposition de résolution a, en effet, été renvoyée pour avis à la commission des lois, qui est chargée, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, du règlement du Sénat, d'en vérifier la conformité aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 modifiée du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Le troisième alinéa de cet article, dans la rédaction qui résulte de la loi du 20 juillet 1991, dispose, en particulier, qu'« il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter. »

Le président de notre commission, M. Jacques Larché, conformément à la coutume, a demandé à M. Alain Poher, président du Sénat, d'interroger M. le garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits visés par la proposition de résolution.

Par lettre en date du 30 octobre 1991, M. le garde des sceaux a fait connaître qu'une enquête de police judiciaire, ordonnée par un procureur de la République, est actuellement en cours sur des faits de fraudes mettant en cause une société et une coopérative laitières. M. le garde des sceaux a ensuite précisé qu'il ne pouvait que laisser au Sénat le soin d'apprécier si cette enquête n'est pas de nature à faire obstacle à la discussion de la proposition de résolution.

C'est, en effet, au Sénat, au vu de l'avis de la commission des lois, qu'il appartient de décider, en dernier lieu, si une ou plusieurs procédures en cours empêchent la création d'une commission d'enquête.

Aux yeux de la commission des lois, une enquête de police judiciaire, c'est-à-dire une enquête préliminaire diligentée par le procureur de la République, en application de l'article 75 du code de procédure pénale, ne saurait être assimilée à une poursuite judiciaire, car, au sens propre du terme, il ne peut y avoir de poursuite judiciaire qu'à partir du moment où les faits sont portés devant une juridiction, qui peut être soit une juridiction d'instruction, saisie par un réquisitoire du procureur de la République ou à la suite du dépôt d'une plainte, soit une juridiction de jugement, devant laquelle le prévenu est cité directement.

Cette définition de la notion de poursuites judiciaires est celle qui est consacrée par la doctrine de droit pénal. Elle a d'ailleurs été transposée dans le domaine des immunités parlementaires, pour déterminer si les poursuites contre un député ou un sénateur ont été initiées pendant la durée d'une session.

Elle présente, de surcroît, l'avantage de préserver l'équilibre posé par l'ordonnance de 1958, car il paraît difficilement concevable que le pouvoir d'enquête du Sénat soit paralysé par une simple enquête préliminaire, ordonnée par un procureur de la République, lui-même soumis au pouvoir hiérarchique du garde des sceaux, d'autant que cette enquête peut rester sans suite ou ne déboucher sur aucune poursuite judiciaire.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois est amenée à considérer que la création d'une commission d'enquête sur les quotas laitiers ne se heurte à aucun obstacle d'ordre juridique.

Toutefois, si le garde des sceaux informait le Sénat que le ministère public, au vu du résultat de l'enquête, a décidé d'engager des poursuites devant une juridiction pénale, la commission d'enquête créée par le Sénat devrait écarter du champ de ses investigations les faits visés par ces poursuites, si tant est que cette commission ait vocation à enquêter sur des faits déterminés.

Sous le bénéfice de cette observation, la commission des lois conclut à la recevabilité juridique de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les quotas laitiers, dans la mesure où le texte de cette proposition n'est pas contraire aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Leyzour.

M. Félix Leyzour. Monsieur le président, mes chers collègues, la proposition de résolution qui nous est soumise vise à créer une commission d'enquête sur la filière laitière.

Le secteur laitier, nous le savons tous, occupe une place importante dans notre agriculture. Nous ne pouvons donc pas discuter de cette proposition de résolution sans tenir compte de la réalité des problèmes vécus par les producteurs.

M. le rapporteur l'a rappelé tout à l'heure, les quotas laitiers européens ont été instaurés sous la présidence française. A l'époque, cette décision fut présentée comme une mesure visant à assainir le marché du lait : pour garantir les prix, il fallait absolument limiter la production. Or, aujourd'hui, on diminue la production et on réduit les prix, avec les conséquences désastreuses que cela entraîne sur le revenu des producteurs.

M. Paul Souffrin. C'est vrai !

M. Félix Leyzour. Lorsque les quotas laitiers ont été mis en place, les parlementaires communistes ont été les seuls à s'y opposer.

Il s'agissait prétendument de faire disparaître des stocks de poudre de lait et de beurre, alors que la croissance de ces stocks au début des années 1980 résultait de l'explosion de la production laitière dans les pays du nord de l'Europe, où les vaches étaient gavées de soja américain et de produits de substitution aux céréales, et d'importations de beurre et de matières grasses végétales en provenance de pays tiers, sans droit de douane.

Tout le monde parlait déjà d'« usines à lait » pour qualifier ces élevages nordiques.

Nous disions, à l'époque, qu'il fallait taxer ces aliments importés pour dissuader les producteurs de les utiliser de façon abusive, et, au besoin, imposer une nouvelle taxe de résorption aux éleveurs qui, malgré tout, choisiraient de poursuivre dans cette voie.

Au lieu d'agir sur les causes des excédents laitiers, on a imposé un système bureaucratique qui accorde une rente de situation aux fauteurs d'excédents et frappe les producteurs qui valorisent les productions fourragères locales, notamment ceux des régions d'herbage et des zones défavorisées dont les traditions fromagères sont une richesse gastronomique et culturelle de notre pays.

La mise en place de ces quotas a, certes, permis de réduire les stocks de beurre et de poudre de lait. Mais à quel prix ?

La restructuration laitière a coûté plus de 6,5 milliards de francs, rien que pour les quatre premières années.

Cependant, cette somme a surtout été utilisée pour « liquider » 250 000 petits producteurs dans notre pays. Il était loin d'en être de même dans les autres pays de la Communauté.

Ainsi, alors que, pour les trois premières années, le nombre de producteurs de lait diminuait de 43 p. 100 en France, il reculait respectivement de 8 p. 100 en ex-R.F.A., de 9 p. 100 en Grande-Bretagne et de 3,2 p. 100 aux Pays-Bas. Il faut bien voir ce que cela représente comme appauvrissement pour les régions de montagne, les zones aux productions difficilement convertibles, qui produisent moins de 20 p. 100 de la collecte laitière aujourd'hui, contre près de 40 p. 100 à la fin des années 1960.

Outre les conséquences sur le nombre de producteurs, ces quotas ont entraîné la suppression de 10 000 emplois dans les industries laitières et la fermeture de dizaines de laiteries et de fromageries. De plus, cela a eu des conséquences négatives sur l'aménagement du territoire.

L'abattage de plus d'un million et demi de vaches laitières en raison de ces quotas a provoqué une crise grave dans le secteur de la viande de boucherie. Et, aujourd'hui, on voudrait nous proposer de nouveau le même système ! Ne parle-t-on pas, dans les cercles européens, de réduire le cheptel de viande bovine en éliminant les jeunes veaux, c'est-à-dire en les abattant à la naissance ? Quelles conséquences aurait une telle aberration, aujourd'hui, sur l'utilisation de la poudre de lait et, demain, dans un second temps, sur la production de viande ?

J'ajoute que des milliers de jeunes agriculteurs qui avaient engagé des projets d'installation ou d'autres qui avaient souscrit des plans de modernisation n'ont pu mener à bien leurs projets. Qu'il s'agisse d'installation ou de modernisation, ces projets n'étaient viables que dans la mesure où la production laitière pouvait se développer sur plusieurs années et atteindre un volume permettant de dégager un revenu correct après remboursement des emprunts. Avec les quotas, ces

jeunes ont perdu, pour l'essentiel, le droit à produire inscrit dans leur plan, mais il leur reste toujours les emprunts à rembourser.

L'Etat n'a pas respecté sa parole à l'égard de ces producteurs.

Aujourd'hui, pour laisser pénétrer encore plus de beurre de Nouvelle-Zélande via l'Angleterre, des produits laitiers de l'ex-R.D.A. ou des matières grasses végétales de pays où sévit la famine, on nous propose d'aggraver encore ces quotas.

Non, c'est inacceptable ! Nous continuons à perdre des parts de marché pour nos fromages car les fromageries manquent de lait. Dans notre pays même, en raison des politiques d'austérité menées par les gouvernements successifs, des centaines de milliers de familles sont obligées de se priver dans leur alimentation, notamment en produits laitiers. Voilà des débouchés pour notre élevage laitier, sans parler des utilisations possibles du lait dans de nombreux domaines, comme l'ont montré les chercheurs de l'I.N.R.A. de Rennes.

Nous sommes, bien entendu, favorables à la création de cette commission d'enquête. Je ne doute pas que les résultats de ses travaux puissent servir de point d'appui à des propositions et aux actions à décider pour répondre aux préoccupations des producteurs.

Une commission d'enquête sur la filière de la viande bovine avait déjà été créée : son rapport est « bourré » d'informations intéressantes sur la réalité de cette filière. Malheureusement, les errements du passé perdurent. Il importe que de tels travaux ne restent pas sans suite. C'est en tout cas le vœu que nous formons au groupe communiste.

Pour terminer, j'indique que le groupe communiste me fera l'honneur de me proposer, le moment venu, pour siéger au sein de cette commission. (*Applaudissements sur les travées communistes ainsi que sur celles de l'union centriste.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Il est créé, conformément à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une commission d'enquête chargée d'étudier les conditions de fonctionnement du marché des produits laitiers. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Articles 2 et 3

M. le président. « Art. 2. - La commission enquêtera notamment sur :

« 1^o Les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, en particulier en matière de quotas ;

« 2^o Les fraudes et distorsions de concurrence existant entre les Etats membres de la Communauté et sur le marché international ;

« 3^o Les rapports entre la production, la transformation et la distribution au sein de la filière laitière. » - (*Adopté.*)

« Art. 3. - Cette commission est composée de 21 membres désignés conformément à l'article 11 du règlement du Sénat. » - (*Adopté.*)

Intitulé

M. le président. La commission des affaires économiques et du Plan propose de rédiger comme suit l'intitulé du présent texte :

« Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du marché laitier. »

Il n'y a pas d'opposition ?...

L'intitulé est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de résolution, je donne la parole à M. de Bourgoing, pour explication de vote.

M. Philippe de Bourgoing. Voilà quelques instants, je suis intervenu au nom de la commission des lois sur l'aspect juridique de la création de cette commission d'enquête et je l'ai déclarée recevable en son nom. Cependant, étant cosignataire de la proposition de résolution, comme de nombreux collègues de mon groupe qui représentent des régions laitières, je vais maintenant, à titre personnel, donner mon accord sur le principe de cette création dont l'importance a été largement soulignée par M. le rapporteur ; tout le monde connaît ici sa compétence en la matière.

M. Daunay a évoqué de nombreuses régions où les quotas posent des problèmes considérables aux éleveurs, en particulier aux jeunes. Je peux attester - mon collègue M. Tizon pourrait faire de même, lui qui a également déposé sa candidature pour faire partie de la commission - que la Normandie figure parmi les régions particulièrement atteintes.

M. le président. La parole est à M. Daunay.

M. Marcel Daunay. Monsieur le président, je tiens à dire combien je suis satisfait de constater que personne au Sénat ne s'oppose à notre volonté de clarifier la situation en matière de filière laitière.

Les responsables qui ont pris la décision de maîtriser la production laitière pensaient bien faire. Moi-même, avant d'être parlementaire, j'ai siégé pendant plusieurs années au comité des organismes professionnels agricoles, le C.O.P.A., à Bruxelles. A cette époque, nous avons repoussé l'échéance, c'est vrai, des quotas ou des quantums.

Pendant ce temps, la France a conquis des parts de marché. Le jour où la décision a été prise de mettre en œuvre une politique de maîtrise de la production, donc des quotas - il n'y avait, nous disait-on, pas d'autre moyen - nous avons accepté : nous voulions que les prix, donc les revenus des producteurs, soient garantis.

Le résultat fut tout autre et telle n'était pas la volonté du ministre de l'agriculture de l'époque.

Oui, on a parfois oublié que la France était un des premiers pays agricoles, sinon le premier de la Communauté européenne, et détenait des parts de marché, que nous sommes en train de perdre depuis deux ou trois ans sans que personne ne réagisse.

C'est la raison pour laquelle il nous faut agir. A cet égard, je me réjouis du rapport de la commission des lois comme je me réjouis également de l'intervention de notre collègue M. Leyzour, communiste... et breton.

M. Félix Leyzour. Ce n'est pas incompatible ! (*Sourires.*)

M. Marcel Daunay. La vérité, quand on parle d'emplois, d'aménagement du territoire, est qu'il faut bien partir de quelque chose de concret. En l'occurrence, ce sont les productions naturelles - et non pas artificielles - qui existent dans les régions où la production de lait est indispensable à la survie d'un minimum d'entreprises agricoles.

Sans plaider coupable devant la Communauté, la France doit, certes, appliquer une politique qui a été décidée par la Communauté, mais également obliger l'Europe à adopter une attitude plus agressive lors des négociations du GATT, aujourd'hui, demain ou après-demain, afin qu'elle ne perde pas ses parts de marché. Or, nous sommes en train d'en céder jour après jour, au profit de nos amis américains, néo-zélandais ou argentins, j'en passe et des meilleures !

C'est la raison pour laquelle je suis assez satisfait des interventions qui ont été faites. Je souhaite maintenant que le Sénat adopte cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Martin.

M. Hubert Martin. M. Leyzour a cité l'exemple des fromages. Je suis intervenu, voilà quelques années, dans cette enceinte, à propos des fromages d'appellation d'origine. Hélas on n'en trouve pratiquement plus. En revanche, on trouve des fromages qui ont un goût de plâtre. Ils se ressemblent tous. Ils sont fabriqués avec du lait pasteurisé réensemencé. Je sais bien qu'ils sont destinés à l'exportation, mais on ferait bien de penser un peu aux Français qui aiment le vrai fromage ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur les travées communistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de résolution.

(La résolution est adoptée.)

5

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Jacques Sourdille, Bernard Seillier, Daniel Hoeffel, René-Georges Laurin, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman.

Suppléants : MM. Germain Authié, Philippe de Bourgoing, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Robert Pagès et Marcel Rudloff.

6

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Pierre Vallon une proposition de loi tendant à préciser les conditions de vente du logement principal d'un débiteur soumis aux dispositions de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 81, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Paul Alduy une proposition de loi tendant au rétablissement de la peine de mort pour les crimes de sang assortis de violences sexuelles perpétrés à l'encontre de mineurs.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 82, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

7

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Pierre Fourcade un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi de MM. Claude Prouvoyeur, Guy Robert, Paul Souffrin, Jean-Pierre Fourcade et José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Louis Brives, Gérard César, François Delga, Charles Descours, Michel Doublet, Jean Dumont et Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Hubert Peyou et Roger Rigaudière, Mme Nelly Rodi, MM. Olivier Roux, Bernard Seillier, Louis Souvet, Pierre-Christian Taittinger et Hector Viron, tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord (n° 72, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 80 et distribué.

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 14 novembre 1991 :

A neuf heures trente :

1. Discussion de la proposition de loi (n° 34, 1991-1992), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

Rapport (n° 71, 1991-1992) de M. Paul Girod fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à cette proposition de loi n'est plus recevable.

A quatorze heures quarante-cinq et le soir :

2. Questions au Gouvernement.

3. Discussion du projet de loi (n° 487, 1990-1991) portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Rapport de M. Jean-Pierre Tizon fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

4. Discussion du projet de loi (n° 65, 1991-1992) d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Rapport de M. Jean-Pierre Tizon fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

5. Discussion après déclaration d'urgence du projet de loi (n° 2, 1991-1992) modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Rapport (n° 73, 1991-1992) de M. Adrien Gouteyron fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

8

ORDRE DU JOUR

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à seize heures quinze.)

MICHEL LAISSY,

Chef de service adjoint

au service du compte rendu sténographique

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Conditions d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

382. - 13 novembre 1991. - **M. Jean-Luc Mélenchon** demande à **M. le ministre de l'intérieur** de lui préciser les conditions d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles survenues, en 1989 et en 1990, dans les localités citées dans l'arrêté interministériel en date du 12 août 1991. Il

demande en particulier à M. le ministre de bien vouloir lui indiquer l'état d'avancement de la procédure d'indemnisation fixée en application de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles : dans quelles conditions sera déterminé le montant de l'indemnisation des intéressés ; à quelle date sera engagée, de manière effective, l'indemnisation. Il souligne l'important préjudice subi par des propriétaires d'appartements ou de maisons individuelles par suite, notamment, des fissures occasionnées par la sécheresse à ces bâtiments.

*Calendrier de réalisation
de la centrale nucléaire du Carnet (Loire-Atlantique)*

383. - 13 novembre 1991. - **M. François Autain** demande à **M. le ministre délégué à l'industrie et au commerce extérieur** où en sont les projets du gouvernement et d'E.D.F., quant à la réalisation de la centrale nucléaire du Carnet, en Loire-Atlantique ? Le décret pris en 1988 étant resté sans suite à ce jour, il lui demande si ce projet est toujours d'actualité, s'il est différé ou s'il est tout simplement annulé.