

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 28 octobre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi portant réforme du régime pétrolier (URGENCE DECLARÉE),

Par M. Louis de CATUELAN,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean Pierre Demerhat, Rodolphe Desire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Andre Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heims, MM. Remi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gerard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, Rene Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gerard Miquel, Louis Monnard, Paul Moreau, Joseph Osærmann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyralitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Andre Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudiere, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucuret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir le numero :
Sénat : 517 (1991-1992).

Pétrole et dérivés.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION ..	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL ..	7
I. LA NÉCESSITÉ ET LES MOYENS DE GARANTIR L'APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER DE LA FRANCE ..	7
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER ..	7
1. La dépendance pétrolière de la France ..	7
2. L'approvisionnement pétrolier constitue une partie intégrante de la défense du pays ..	11
<i>a) L'accès aux sources d'approvisionnement</i> ..	11
<i>b) La nécessité de conserver une flotte pétrolière sous pavillon national</i> ..	12
<i>c) L'importance du raffinage</i> ..	15
B. LES MOYENS D'AFFRONTER LES CRISES PÉTROLIÈRES ..	17
1. Un secteur sous contrôle ..	17
2. Les stocks stratégiques ..	23
II. LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER EST UN IMPÉRATIF NATIONAL ..	28
A. LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT RESTE LARGEMENT NATIONALE FAUTE D'UNE POLITIQUE PÉTROLIÈRE COMMUNAUTAIRE ..	28
B. LE PRINCIPE DU CONTRÔLE DE L'ÉTAT A ÉTÉ ADMIS MALGRÉ LES ATTEINTES PORTÉES À LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE ..	28
1. Sur le plan national ..	28
2. Sur le plan communautaire ..	29

	<u>Pages</u>
III. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE LA LOI DE 1928	31
A. LA LOI DE 1928, UN SYSTÈME DEVENU INADAPTÉ	31
1. De nouvelles orientations communautaires	31
2. L'inadaptation de l'obligation de pavillon dans sa formulation actuelle	35
B. LE PROJET DE LOI : UNE MODERNISATION DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR	37
1. La suppression des autorisations préalables	37
2. Le maintien des obligations de sécurité	37
EXAMEN DES ARTICLES	41
<i>Article premier</i> : Régime de liberté des produits pétroliers	41
<i>Article 2</i> : Principe des stocks stratégiques	43
<i>Article 3</i> : Gestion des stocks stratégiques	46
<i>Article 4</i> : Constitution des stocks stratégiques	52
<i>Article 5</i> : Régime fiscal de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité	53
<i>Article 6</i> : Obligation de pavillon	54
<i>Article 7</i> : Information de l'autorité administrative	60
<i>Article 8</i> : Notification des opérations relatives aux installations de raffinage	61
<i>Article 9</i> Définition des règles techniques applicables aux installations pétrolières ne relevant pas de la législation relative aux installations classées	63
<i>Article 10</i> : Modification de la loi du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie	64
<i>Article 11</i> : Pouvoirs du gouvernement en cas de crise	64
<i>Article 12</i> : Sanctions en cas de manquement aux obligations d'information	68

	<u>Pages</u>
Article 13 : Sanctions en cas de manquement à l'obligation de pavillon	71
Article 14 : Sanctions en cas de manquement aux obligations de constitution de stocks stratégiques	72
Article 15 : Recouvrement des astreintes et des amendes	74
Article 16 : Sanctions en cas de manquement aux obligations de notification des opérations relatives aux installations de raffinage	75
Article 17 : Sanctions en cas de manquement aux obligations en cas de crise	76
Article 18 : Exclusion des opérations relatives à la Défense nationale	77
Article 19 : Entrée en vigueur et abrogation des dispositions antérieures	78
TABLEAU COMPARATIF	79
ANNEXE	95

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1928, le régime pétrolier est un monopole d'Etat délégué reposant sur la délivrance d'autorisations données par décrets en Conseil d'Etat, après avis d'une commission spéciale. Le régime pétrolier est donc caractérisé par une tutelle étroite des pouvoirs publics et par de nombreuses obligations qui ont été imposées aux opérateurs pétroliers.

La mise en oeuvre du Marché unique et la libre circulation des produits pétroliers imposent la disparition du régime d'autorisations.

Mais l'ensemble des obligations demeure, voire est renforcée par le projet de loi. Il est vrai que le pétrole, produit stratégique, échappe en grande partie aux dispositions communautaires. Les contraintes qui pèsent sur les opérations pétrolières trouvent leur justification dans la notion de sécurité nationale admise par l'article 36 du Traité de Rome.

Face aux diverses obligations, de constituer des stocks stratégiques, de transporter une partie du pétrole sous pavillon national, d'informer l'autorité administrative, la Commission, tout en reconnaissant leur bien-fondé, s'est efforcée d'apporter aux opérateurs pétroliers les garanties de droit commun en précisant, autant que de besoin, les droits de l'administration et les devoirs des opérateurs.

I. LA NÉCESSITÉ ET LES MOYENS DE GARANTIR L'APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER DE LA FRANCE

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER

1. La dépendance pétrolière de la France

La France dépend profondément de l'étranger pour son approvisionnement en pétrole. Même si celui-ci a vu son importance diminuer dans le bilan énergétique global, où il représente encore 42 % en 1991, contre 69 % en 1973, et la consommation pétrolière de la France, soit 86 millions de tonnes, reste couverte à 96 % par l'importation.

Cette dépendance est nette pour le pétrole brut et, dans une moindre mesure, pour les produits raffinés. Tandis que l'approvisionnement en pétrole brut, quoique réparti géographiquement de façon assez équilibrée, reste dépendant du Moyen-Orient pour 48,6 % des importations, l'approvisionnement en produits raffinés s'effectue essentiellement auprès des pays d'Europe de l'Ouest (pour 57,8 % des importations).

• En pétrole brut

Au cours de l'année 1991, les importations françaises de pétrole brut, de condensats et d'autres produits à distiller (A.P.D.), se sont élevées, selon la Direction des Hydrocarbures, à 75,1 millions de tonnes en progression de 2,5 % par rapport à 1990.

Les importations destinées au marché intérieur, qui excluent le façonnage pour compte de pays tiers, se situent à 74,5 millions de tonnes, ce qui représente un taux de croissance de 4 %, proche du taux observé en 1990 (4,2 %).

L'évolution de notre approvisionnement par origine reflète fidèlement la situation du marché pétrolier de l'année 1991.

L'Irak, toujours soumis à l'embargo décrété par l'ONU en août 1990, n'apparaît plus comme fournisseur de la France, alors que ce pays assurait 8,5 % de notre approvisionnement en 1989. La part de l'ex-URSS passe de 8,5 % en 1990 à 4,2 % en 1991 ; ce recul est lié à une nouvelle baisse des volumes de brut exportés par la CEF.

L'Arabie Saoudite, qui a joué un rôle majeur en 1991 pour l'équilibre du marché pétrolier mondial, renforce sa place de premier fournisseur de la France avec 27,3 % du total contre 20,6 % l'année passée.

Au-delà de ces changements notables, il convient de relever une certaine stabilité de la part de nos fournisseurs traditionnels comme l'Iran (11,2 %), la Norvège (7,6 %) ou le Royaume-Uni (6,1 %).

Plusieurs pays d'Afrique contribuent également, comme en 1990, de manière significative, à l'approvisionnement pétrolier de la France. C'est le cas du Nigéria, du Gabon, de la Libye et de l'Algérie qui représentent entre 4 et 5 % chacun du total importé.

La part de l'Afrique est ainsi restée stable en 1991 à hauteur de 29,2 %, comme celle de l'Europe avec 14,6 % du total. En revanche, l'ensemble des pays du Moyen-Orient assure désormais 48,6 % de notre approvisionnement soit une progression de 5,5 % par rapport à l'année passée.

L'Arabie Saoudite, mais également la Syrie, les Emirats Arabes Unis et dans une moindre mesure le Yémen et le Koweït ont compensé non seulement la disparition de l'Irak comme fournisseur de la France mais également le recul des importations de brut en provenance de la CEF.

Le fait notable qui ressort de ce bilan est le poids croissant du Moyen-Orient, qui ne représentait que 30 % du total en 1988, contre 44 à 48 % depuis.

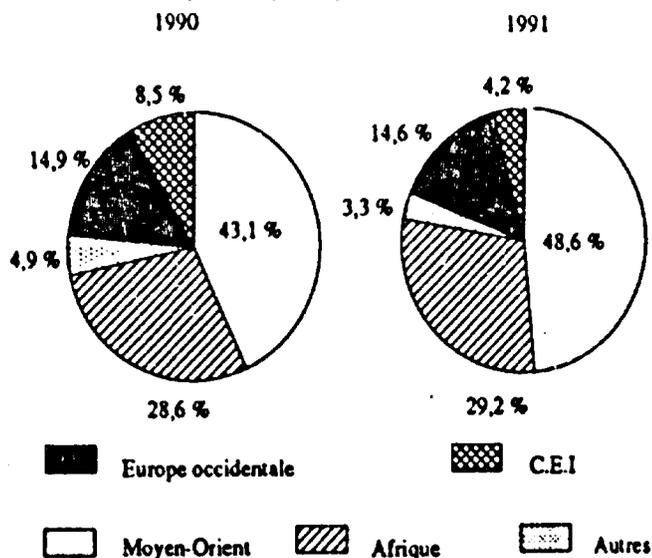
Importations françaises de pétrole brut (1)

	1989		1990		1991	
	MT	%	MT	%	MT	%
Europe						
dont : Norvège	11,42	16,2	10,91	14,9	10,98	14,6
Royaume-Uni	8,04	11,4	5,76	7,9	5,72	7,6
Grèce	0,55	0,8	0,49	0,7	0,52	0,7
C.E.I	6,94	9,8	6,25	8,5	3,16	4,2
Afrique	16,95	24,0	20,95	28,6	21,95	29,2
dont : Nigeria	3,20	4,5	3,11	4,2	4,09	5,4
Libye	2,60	3,7	2,95	4,0	3,93	5,2
Algérie	2,62	3,7	3,05	4,2	3,02	4,0
Cameroun	2,19	3,1	3,04	4,1	2,28	3,0
Égypte	1,4	2,0	1,01	1,4	1,04	1,4
Congo	1,29	1,8	0,87	1,2	1,10	1,5
Angola	0,29	0,4	2,79	3,8	2,20	2,9
Tunisie	0,23	0,3	0,16	0,2	0,29	0,4
Moyen-Orient	31,42	44,5	31,65	43,1	36,57	48,6
dont : Arabie Saoudite	13,35	18,9	15,14	20,6	20,51	27,3
Iran	7,81	11,1	9,02	12,3	8,44	11,2
Irak	6,04	8,5	2,95	4,0	0,00	0,0
E.A.U	2,77	3,9	1,93	2,6	3,00	4,0
Syrie	1,05	1,5	2,16	2,9	3,06	4,1
Koweït	0	0,0	0	0,0	0,56	0,7
Yemen	0,24	0,3	0,23	0,3	0,83	1,1
Oman	0,07	0,1	0,00	0,0	0,07	0,1
Qatar	0,09	0,1	0,22	0,3	0,09	0,1
Autres pays	3,93	5,6	3,59	4,9	2,51	3,3
dont : Mexique	2,57	3,6	2,49	3,4	1,90	2,5
Venezuela	0,52	0,7	0,45	0,6	0,45	0,6
TOTAL	70,67	100,0	73,36	100,0	75,17	100,0
dont : APD	3,87		2,52		2,08	
Façonnage	1,93		1,73		0,60	

(1) Brut, condensats et autres produits à distiller (APD)

Source: Direction des Hydrocarbures

Répartition par origine des importations



Source : Direction des hydrocarbures

● En produits raffinés

La production nette des raffineries françaises a augmenté de 4,6 % en 1991 par rapport à 1990, passant ainsi à 73,3 millions de tonnes. Alors que le solde du commerce extérieur de produits raffinés s'était redressé en 1990, il s'est aggravé en 1991 : le déficit a atteint 15,8 millions de tonnes, contre 12,5 millions de tonnes.

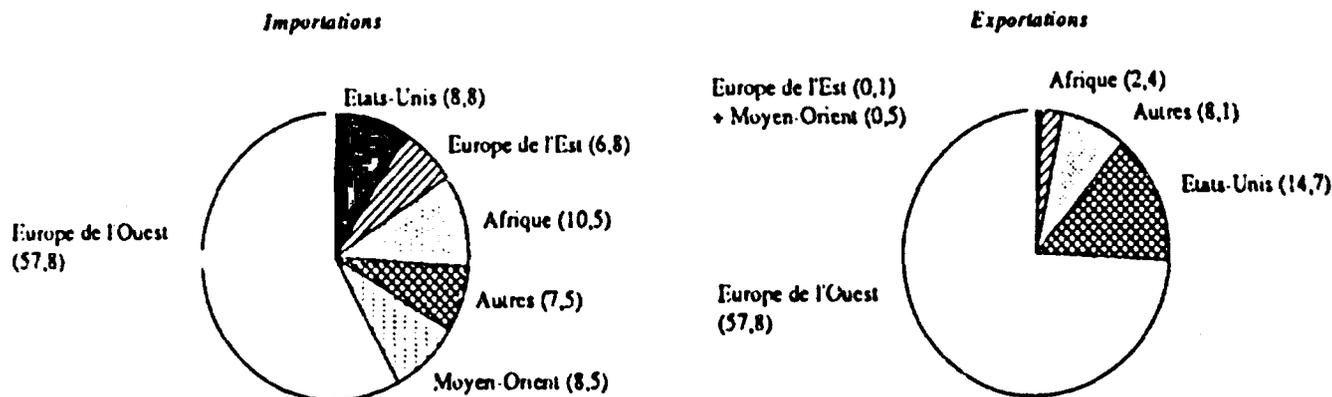
L'augmentation du déficit extérieur est essentiellement imputable à l'augmentation de notre solde déficitaire vis-à-vis de l'Europe de l'Ouest (+ 43,7 %). Cette dernière -et principalement la CEE- demeure la zone majeure des échanges de produits raffinés de la France, avec 57,8 % des importations et 74,2 % des exportations.

Le tableau ci-après détaille les échanges géographiques des produits raffinés en 1991 :

(en Mt)	Importations (1)		Exportations (2)		Solde		Variation en %
	90	91	90	91	90	91	
Europe de l'Ouest	15,0	17,0	10,2	10,1	- 4,8	- 6,9	43,7
Europe de l'Est	2,1	2,0	0,12	0,02	- 1,98	- 1,98	0,0
dont URSS	1,8	1,8	0,01	0,01			
Afrique	2,3	3,1	0,3	0,33	- 2	- 2,77	33,5
Moyen-Orient	3,1	2,5	0,06	0,07	- 3,04	- 2,43	- 20,1
Etats-Unis	1,3	2,6	1,6	2	0,28	- 0,6	- 314,3
Autres	3,0	2,2	1,9	1,1	- 1,1	- 1,1	0,0
TOTAL	26,8	29,4	14,2	13,6	- 12,6	- 15,8	24,8

(1) hors rachats sur façonnage
 (2) exportations normales
 Source : Direction des hydrocarbures

Répartition des échanges de produits raffinés par zone géographique en 1991



Il n'y aura pas de substituts aux produits pétroliers pour les usages carburants dans un avenir proche. Le maintien d'une forte dépendance de la France à l'égard du pétrole est donc une donnée fondamentale de notre économie.

2. L'approvisionnement pétrolier constitue une partie intégrante de la défense du pays

Les conflits mondiaux successifs ont montré l'importance vitale du pétrole, au fur et à mesure de la mécanisation des armées. Georges Clemenceau écrivait ainsi le 15 décembre 1917 de façon prémonitoire au Président WILSON : « L'essence est aussi nécessaire que le sang dans les batailles de demain ».

Plus proches de nous, les crises pétrolières provoquées soit par une brutale augmentation des prix, comme en 1974 ou en 1979, soit par une crise internationale, comme en 1990, ont révélé la dépendance persistante, quoiqu'affaiblie par la diversification des approvisionnements, de l'Europe et de la France à l'égard des pays producteurs de pétrole réunis au sein de l'OPEP, et singulièrement, à l'égard des pays de la zone du Moyen-Orient.

La sécurité de l'approvisionnement en pétrole doit être assurée à tous les stades de la chaîne pétrolière. Or, l'indépendance de la France l'est de manière inégale.

a) L'accès aux sources d'approvisionnement

Les zones d'approvisionnement en pétrole de la France se situent soit auprès de pays membres de l'OPEP, soit auprès de pays producteurs non-membres de l'OPEP.

Leur accès suppose que la liberté de navigation doit être garantie. Les crises internationales ont montré la fragilité particulière des détroits qu'empruntent les flux pétroliers. Le canal de Suez a été fermé deux fois, en 1956 et en 1967 et la guerre Iran-Irak (1980-1990) comme la guerre du Golfe en 1990 ont compromis la sécurité du trafic maritime dans le détroit d'Ormuz.

La liberté de navigation n'est effective que si elle s'appuie sur des déploiements de puissance navale, ce qui suppose l'existence d'une marine nationale et d'un pavillon.

b) La nécessité de conserver une flotte pétrolière sous pavillon national

Elle découle du constat précédent.

En droit international, en cas de crise, les marines nationales ne peuvent prendre la défense que des seuls navires civils battant leur pavillon.

Ce droit est notamment reconnu par la Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer de 1982 et ses articles 90 (*« Tout état, qu'il soit côtier ou sans littoral, a le droit de faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon »*), 91-1 (*« ... Les navires possèdent la nationalité de l'Etat dont ils sont autorisés à battre le pavillon... »*), et 92 (*« les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat et sont soumis à sa juridiction exclusive en haute mer »*).

Le fait que les navires battent pavillon français permet ainsi à l'Etat d'exercer son droit de réquisition non seulement dans les ports français ou dans les eaux territoriales françaises mais également s'ils se trouvent en pleine mer : dans les eaux territoriales étrangères ou dans les ports étrangers.

C'est en application de ces dispositions que lors de la guerre Iran-Irak, à la suite des tirs essuyés par le navire français *« Ville d'Anvers »*, il a été décidé d'assurer durant dix-huit mois en 1987 et 1988, l'escorte armée des navires de commerce français transitant dans le Golfe Persique. C'est en vertu de ces dispositions internationales qu'au cours du même conflit, les navires de commerce du Koweït sont passés sous pavillon des Etats-Unis, afin d'être escortés par les bâtiments de la marine américaine.

Lors de la guerre du Golfe, aucun Etat n'a accepté d'accorder sa protection à des navires battant un pavillon autre que le sien.

• La flotte pétrolière française représente l'élément le plus important de la flotte commerciale sous pavillon français.

Au 1er janvier 1992, la flotte pétrolière des long-courriers, des caboteurs pétroliers et des transporteurs de gaz naturel et de pétrole liquéfiés totalise 3,856 millions de tonnes de port en lourd (1) (Mtpl) contre 3,87 Mtpl en 1990 et représente toujours en tonnage 65,8 % des 216 navires de commerce immatriculés sous pavillon français.

• La flotte française de pétroliers au long-cours transporteurs de pétrole brut a perdu 80 % de son tonnage en 12 ans. Un tonnage record fut obtenu en 1979, avec 16,3 Mtpl. Le déclin accusé de cette flotte s'est toutefois stabilisé en 1991 : le nombre et le tonnage sont restés en effet inchangés d'une année sur l'autre, soit 14 unités représentant en lourd global 3,181 Mtpl (en données corrigées), et ce, pour la première fois depuis plus d'une décennie.

Cette flotte au long-cours effectue principalement des rotations transcontinentales au départ du Golfe Persique vers l'Extrême-Orient ou l'Europe, voire du Golfe du Mexique et de l'Afrique de l'Ouest vers l'Europe.

Cette flotte est relativement âgée (16,5 ans en moyenne) ; à l'exception d'un navire neuf, de 139 000 Tpl, armé en 1989, la date de construction des autres unités remonte aux années 1973-1977 ; ceci laisse supposer, dans certains cas, des surcoûts d'exploitation en entretien qui auraient une incidence sur le manque de compétitivité du pavillon national, les dépenses d'équipage demeurant néanmoins la raison principale du surcoût du pavillon français.

Le problème du vieillissement des navires n'est d'ailleurs pas spécifique à la France ; l'âge moyen de la flotte mondiale des tankers se situe aux environs de 13,4 ans en janvier 1992 (13 un an auparavant).

Néanmoins, la nécessité d'un renouvellement de ces navires à moyen terme reste une préoccupation majeure pour les armateurs français du fait de l'ampleur des capitaux à lever (environ

(1) *tpl* : le port en lourd, évalué en tonnes métriques, est égal au poids des marchandises embarquées, des approvisionnements et de l'équipage, le navire étant supposé dans sa ligne de flottaison normale.

90 à 100 millions de dollars pour un V.L.C.C. à simple coque) dans une conjoncture de marché très fluctuante offrant des taux de fret jugés insuffisamment rémunérateurs.

C'est pourquoi, à défaut de commandes de navires neufs, les compagnies maritimes françaises ont tendance, au terme des chartes parties d'affrètement, à remplacer cette flotte par des unités mieux adaptées aux besoins du marché.

Par ailleurs, selon le C.C.A.F. (1), l'armement français contrôle aujourd'hui 12 pétroliers long-courriers sous immatriculation de pays-tiers pour 1,643 Mtpl, soit 51,6 % de la flotte sous pavillon national.

• **Le pavillon national souffre d'une faible compétitivité.**

Sur la période 1987-1990, le transport de pétrole brut effectué sous pavillon français pour les besoins nationaux s'est amélioré progressivement pour s'établir fin 1990 à 53,7 milliards de tonnes-mille, totalisant une hausse de plus de 150 % sur 4 ans.

Inversement, le trafic réalisé pour le compte de tiers à l'étranger s'est détérioré, accusant une baisse globale sur la même période de 24 %. Il s'élevait ainsi en 1990 à 83,8 milliards de tonnes-mille.

Toutefois, l'année 1991 s'est caractérisée par un renversement de cette tendance : les tonnages pour besoins français situés à environ 42,3 milliards de tonnes-mille, en données provisoires, ont baissé de 21 %, tandis que les trafics pour tiers ont progressé de 24,4 % dépassant les 105 milliards.

Globalement, le trafic en tonnes-mille effectué par les navires français a par conséquent augmenté de 7 % cette année, passant de 137,7 milliards de tonnes-mille à plus de 147 milliards.

Parallèlement, l'ensemble des transports réalisés sous tous pavillons pour les besoins français a représenté 370,4 milliards de tonnes-mille contre 356,7 milliards en 1990, en hausse de 3,8 %.

Cet allongement de la distance moyenne parcourue par voyage par les navires français, toutes zones confondues, est

(1) Comité central des armateurs français.

essentiellement dû à la hausse des distances de transport réalisé pour le compte de tiers à l'étranger.

Si l'on rapproche toutes ces données, on constate que le taux de couverture brute des approvisionnements français par le pavillon national a atteint fin 1991 le niveau le plus bas depuis 1987, avec 11,4 % contre 15 % un an auparavant.

Après réintégration des tonnages transportés sur les pays étrangers, ce taux diffère de celui correspondant au respect de l'obligation de pavillon instituée par le dispositif de la loi du 30 mars 1928, lequel est apprécié par rapport aux quantités mises sur le marché français par chaque société, s'établit à 39,8 % gagnant 1,2 point par rapport à 1990, du fait d'une moindre augmentation en 1991 des réceptions globales de pétrole brut, conjuguée à un redressement du trafic-tiers réalisé à l'étranger.

Ce chiffre de 40 % est de bien loin inférieur au taux de 84 % obtenu en moyenne dans les années 1980-1984, et de 70 % par la suite jusqu'en fin 1987. Il reflète la difficile compétitivité des navires transporteurs de pétrole brut battant pavillon national, due essentiellement au coût de l'équipage.

c) L'importance du raffinage

Pour un pays dépendant de l'extérieur pour son approvisionnement pétrolier, comme la France, il est préférable de dépendre du marché du pétrole brut plutôt que de celui des produits raffinés. En effet, en cas de crise, les risques de tension sur le marché du brut sont moindres que ceux sur les produits en raison de la structure de ce marché :

- le marché du brut représente environ 1 milliard de tonnes par an, contre 400 millions pour les produits raffinés,
- ceux-ci sont concentrés sur quelques États seulement.

Ces raisons expliquent la vigoureuse politique menée par les pouvoirs publics en France en faveur du raffinage, qui a atteint 167 millions de tonnes en 1980. Mais à la suite du second choc pétrolier, les consommations se sont considérablement réduites (-18 % en France de 1979 à 1988), ce qui a entraîné une réduction plus que proportionnelle de l'industrie française du raffinage estimée à - 45 %. De ce fait, la France, traditionnellement exportatrice nette de produits raffinés, est devenue importatrice nette depuis 1982, le solde déficitaire étant estimé à 14 millions de tonnes par an, soit

15 % environ de sa consommation, ce qui constitue l'un des taux de couverture de la consommation nationale le plus faible d'Europe.

Or, la crise du Golfe a rappelé que le raffinage national était un facteur de sécurité de l'approvisionnement.

D'après le Commissariat général du plan en effet, *«s'il y a une première leçon à tirer des récents événements, c'est la fragilité du raffinage européen qui doit faire face rapidement au déficit en capacité de produits légers (essences, gazole, kérosène, naphtha) résultant de l'arrêt des exportations koweïtiennes»* (Rapport du groupe «Energie 2010»).

Le concept de sécurité d'approvisionnement doit donc s'articuler autour du pétrole brut, indissociable de capacités nationales de raffinage suffisantes.

Garantir l'approvisionnement des produits pétroliers bruts a été l'un des objectifs du régime issu de la loi de 1928.

B. LES MOYENS D'AFFRONTER LES CRISES PÉTROLIÈRES

1. Un secteur sous contrôle

A partir de 1925, l'Etat a mis sous tutelle le marché pétrolier, compte-tenu de la forte dépendance de la France et de l'absence d'opérateurs nationaux aux divers stades pétroliers. L'Etat affirma son monopole sur l'importation, le raffinage ou la distribution du pétrole et de ses produits dérivés. Ce cadre était assoupli par une délégation de monopole à des sociétés bénéficiant d'une autorisation spéciale. Les pouvoirs publics utilisèrent ce dispositif à la fois pour réguler le marché du pétrole, dont l'accès était subordonné au respect d'obligations liées à la sécurité énergétique du pays, et pour constituer deux groupes pétroliers de taille internationale à capitaux publics, le groupe de la Compagnie Française des Pétroles (TOTAL), dans les années trente, et le groupe ELF dans les années soixante.

Le monopole d'Etat des importations pétrolières s'est affirmé en trois étapes :

- la loi du 10 janvier 1925 a subordonné à une autorisation ministérielle préalable l'importation en gros du pétrole brut et de ses dérivés.

- l'article 53 de la loi du 4 avril 1926 indiqua que les opérations relatives au pétrole brut ne pourraient être effectuées que par un représentant de l'Etat ou les personnes accréditées par lui, et renvoyait à une loi spéciale pour la mise en oeuvre de ces dispositions,

- la loi du 30 mars 1928 a prévu que l'Etat, titulaire d'un monopole d'importation, délègue ce monopole à des sociétés, sous forme d'autorisations spéciales accordées par décret en Conseil des ministres, après avis d'une commission interministérielle et du Conseil d'Etat.

Cette réglementation est résumée ci-après.

LE RÉGIME PÉTROLIER FRANÇAIS ACTUEL.

Le régime pétrolier repose sur l'autorisation administrative préalable des importations en gros de pétrole, de ses dérivés et résidus.

La définition de l'importation en gros de ces produits a été donnée par la loi de 1925. Aux termes de cette loi sont considérés comme importation en gros, toute importation égale ou supérieure à 1 000 kilos et tout groupage supérieur à cette quantité, ainsi que toute importation égale ou supérieure à 15 000 kilos par mois.

La loi de 1928 a maintenu sous le régime de la loi de 1925 l'importation en gros ainsi définie, mais dans la limite de 300 tonnes par mois. Elle a par ailleurs placé sous le régime de « l'autorisation spéciale » toute importation égale ou supérieure à 300 tonnes/mois.

Le rapprochement des deux lois conduit ainsi à distinguer deux types d'autorisation préalable : l'autorisation particulière pour les importations inférieures à 300 tonnes/mois et l'autorisation spéciale pour les importations supérieures à 300 tonnes/mois.

Les importations inférieures aux seuils définis dans la loi de 1925 sont considérées comme des importations de détail et échappent à la réglementation.

1. Les autorisations particulières

● Le modèle A

Cette autorisation, qui est délivrée par la Direction des Hydrocarbures du ministère de l'Industrie et du Commerce extérieur, est destinée à permettre trois catégories d'opérations :

- Les importations en gros sous le régime du perfectionnement actif (transformation de produits sous-douane),

- Les importations en gros sous le régime de l'entrepôt de produits destinés à être soit réexportés, soit livrés sous douane à l'avitaillement des navires et aéronefs.

- Les importations sous le régime du transit de produits destinés à être livrés à l'avitaillement des navires et des aéronefs.

Cette autorisation ne permet aucune mise à la consommation. Elle n'est pas limitée dans le temps. Le texte qui a défini la portée de cette autorisation est l'arrêté du 31 mars 1938.

• **Le modèle B**

Cette autorisation est également délivrée par la Direction des Hydrocarbures et permet à son titulaire d'importer des huiles de graissage, des lubrifiants et préparations lubrifiantes, des additifs, en fûts et en emballages d'origine.

Cette autorisation qui est donnée pour la durée d'un an, est définie par le décret loi du 8 août 1935 et l'arrêté du 31 mars 1938.

• **Le modèle D**

Cette autorisation permet à son titulaire d'importer des produits secondaires, c'est à dire en l'occurrence non soumis à l'obligation de stocks de réserve.

Elle est donnée pour une durée de six mois selon une procédure instituée par une décision administrative de la Direction Générale des Douanes (décision n° 70.321 du 19 mai 1970)

2. Le régime des autorisations spéciales A.10 et A.5

On distingue deux types d'autorisation spéciale : l'A.10 et l'A.5.

• Les autorisations spéciales A.10

Les décrets n° 83-540 à 83-547 du 24 juin 1983 attribuent pour une période de dix ans une autorisation spéciale d'importation, de réception et de traitement de pétrole brut, dérivés et résidus à huit sociétés ; il s'agit, de fait, des raffineurs.

Un neuvième décret n° 83-548 du 24 juin 1983 attribue également pour dix ans une autorisation spéciale d'importation de pétrole brut, dérivés et résidus à une société pour son propre compte et usage exclusif en vue de fabriquer des produits de la pétroléochimie.

Les textes attribuent ces autorisations fixent également les obligations auxquelles sont soumises ces entreprises. Il convient de souligner le lien entre l'importation et le traitement des produits importés.

• Les autorisations spéciales A.5

Le décret n° 87-216 du 27 mars 1987 fixe les dispositions applicables aux titulaires d'une autorisation spéciale d'importation et de mise à la consommation de produits dérivés du pétrole.

Il distingue en outre entre la livraison à la consommation intérieure des produits dérivés du pétrole, et la consommation pour compte propre et usage exclusif d'un certain nombre de produits (naphtas, GPL, non destinés à la carburation, etc...) en vue de la fabrication de produits de la pétroléochimie.

Il est rappelé que l'autorisation spéciale A.5 donne vocation à importer ou à reprendre en raffineries (qui bénéficient en France du statut douanier de l'usine exercée permettant la fabrication « sous-douane ») des produits dérivés du pétrole.

Ces autorisations sont délivrées pour cinq ans. Il y avait 154 titulaires de ces autorisations le 1er mars 1992. La plus grande partie de ces bénéficiaires tient son autorisation du décret n° 87 217 du 27 mars 1987.

Venant à échéance le 30 septembre 1992, ces autorisations seront prochainement prorogées jusqu'au 31 décembre 1992.

3. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration

Les autorisations spéciales A.10 sont accordées en considération, notamment de la forme juridique, de la situation financière et économique, des capacités techniques, des conditions d'approvisionnement, des programmes d'investissement et de fabrication de l'entreprise, ainsi que de la personnalité de ceux qui en détiennent le contrôle, ces éléments étant appréciés du point de vue général du pays.

Les autorisations spéciales d'importation et de mise à la consommation de produits pétroliers (A.5) sont délivrées à peu près dans les mêmes conditions.

L'avis publié au Journal Officiel du 2 juin 1987 a fixé les conditions d'attribution de ces autorisations dans le cadre du dispositif instauré par le décret n° 87-216 du 27 mars 1987.

S'agissant de l'autorisation spéciale A.5, les éléments d'appréciation retenus pour l'obtention des autorisations spéciales sont quelquefois généraux : l'entreprise doit détenir des moyens techniques en rapport avec ses courants commerciaux ; ou encore les titulaires sont tenus de disposer d'installations ou de moyens de stockage, de distribution et de transport correspondant à leur livraison sur le marché intérieur.

Mais ils peuvent aussi être très précis : chaque titulaire doit justifier d'un stock minimum permanent de 4 500 tonnes.

Le pouvoir d'appréciation de l'administration apparaît donc discrétionnaire. Le même constat peut être fait en ce qui concerne l'autorisation spéciale A.10.

Il convient de noter cependant qu'en pratique, ce pouvoir d'appréciation n'a pas fait obstacle au développement du nombre des autorisations attribuées.

4. La procédure d'autorisation

L'avis aux entreprises candidates à l'attribution ou au renouvellement d'une autorisation spéciale d'importation qui rappelle les principaux critères auxquels l'administration se réfère pour procéder à l'attribution des autorisations, précise également les engagements à souscrire et les documents à fournir par les candidats.

La Direction des Hydrocarbures (ministère de l'industrie et du commerce extérieur) instruit les demandes et les soumet pour avis à la commission prévue à l'article 2 de la loi du 30 mars 1928 (commission composée exclusivement de représentants de divers ministères).

Les candidats sont convoqués pour être entendus par cette commission. Celle-ci délibère sur les demandes ; un avis est alors donné. Après approbation du procès-verbal de la séance de la commission par ses membres, les autorisations accordées font l'objet des projets de décret soumis aux six ministres concernés et transmis pour avis au Conseil d'État. Après signature des ministres, le texte définitif du ou des décrets d'attribution est publié au Journal Officiel.

Accordées précédemment à dates fixes, les autorisations sont désormais délivrées au coup par coup, en fonction des demandes qui parviennent à la Direction des Hydrocarbures. Entre la réception de la demande de l'entreprise et la publication de l'autorisation par décret au Journal Officiel, il n'est pas rare de devoir attendre de 6 à 12 mois.

Source : Jules Wirth, charge de mission au Ministère de l'Industrie

2. Les stocks stratégiques

L'article 2 de la loi du 10 janvier 1925 fait obligation aux titulaires d'une autorisation d'importer de *«constituer et de conserver à tout moment un stock de réserve représentant au moins pour chacun d'eux l'équivalent, par catégorie de produits, du quart des quantités déclarées par lui pour la consommation au cours des douze mois précédents»*, soit 90 jours.

L'article 4 du décret n° 87-216 du 27 mars 1987 précise, s'agissant des titulaires d'autorisations spéciales A5, que ces derniers doivent détenir un stock minimum de 4 500 tonnes et une capacité de stockage agréé par l'administration de 6 000 m³, pour chaque catégorie de grands produits assujettie à l'obligation de stocks de réserve (essence-auto, essence-avion, gazole, fioul domestique, carburéacteur de type kérosène, fiouls lourds).

Le respect de cette obligation se conjugue avec celle de constituer et conserver un stock égal au moins au quart des quantités de chaque catégorie de ces produits livrés par l'autorisé spécial à la consommation intérieure civile au cours des douze mois précédents.

● Le rôle de la SAGESS

La moitié du montant de l'obligation à laquelle le titulaire de l'autorisation est astreint, est constituée et conservée à tout moment pour le compte de ce dernier par la Société Anonyme de Gestion de Stocks de Sécurité (SAGESS), société constituée entre les professionnels aux termes de la loi de finances n° 87-1060 du 30 décembre 1987.

A cet égard, la SAGESS peut détenir les produits constituant son stock soit en propre, soit sous forme de mises à disposition faites par les autorisés spéciaux auprès d'elle. Il convient d'observer que les titulaires d'autorisations spéciales peuvent substituer aux catégories de produits soumis à obligation de stock de réserve, des quantités de pétrole brut ou de produits intermédiaires de raffinage dans certaines limites.

• **Le niveau et la répartition des stocks stratégiques en 1991**

En 1991, le niveau des stocks a varié entre 16 millions de tonnes et 18,4 millions de tonnes, en légère augmentation par rapport à 1990.

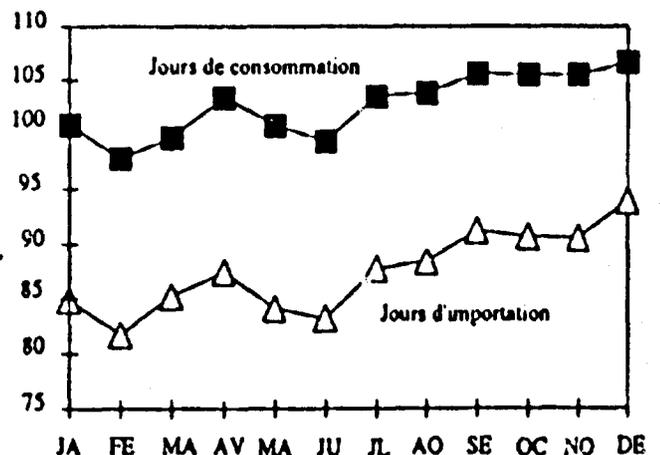
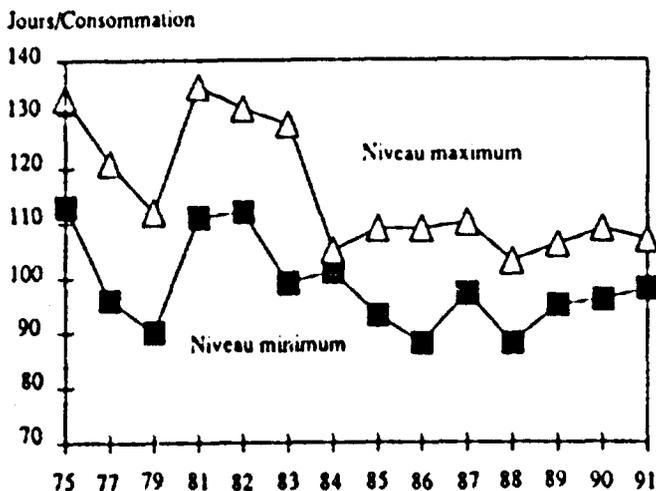
Les tableaux ci-dessous indiquent la variation du niveau des stocks exprimé en jours de consommation et en jours d'importation. Ces derniers sont significativement inférieurs compte tenu des méthodes de calcul différentes. En effet, l'Agence internationale de l'Energie (A.I.E.), à laquelle la France vient d'adhérer, calcule en jours d'importation et prend en compte tous les produits pétroliers hors le naphta alors que la France et la CEE calculent en jours de consommation et ne prennent en compte qu'un certain nombre de produits-essences, kérosène, gazole, fioul domestique, fiouls lourds. De plus, l'AIE exclut 10 % des quantités considérées comme fonds de bacs inutilisables, ce que ne font ni la France ni la CEE ; cette différence se retrouve dans tous les pays de la CEE hormis ceux qui sont producteurs de pétrole (Danemark, Grande-Bretagne).

L'adhésion à l'A.I.E. implique donc une augmentation des stocks de réserve à due concurrence, soit un peu plus de 1,5 million de tonnes de produits finis (ou 2 millions de tonnes de pétrole brut) représentant une immobilisation supplémentaire de 1,8 milliard de francs.

L'obligation de stockage pèse principalement sur les raffineurs qui possèdent environ 80 % du stock total. La SAGESS a notablement accru le volume de ses stocks propres en 1990 et détient maintenant environ 2,6 millions de tonnes soit 15 jours de consommation. L'excédent de stock par rapport à l'obligation de 90 jours est fourni par les raffineurs.

Evolution du niveau des stocks depuis 15 ans

Niveau des stocks constatés en France pour l'année 1991



• Les stocks jouent également un rôle contractuel

A la fin du mois de janvier 1991 et pour calmer les tensions apparues sur les marchés devant l'imminence de la guerre du Golfe, la Direction des hydrocarbures a relaxé de 3 % l'obligation de stock de réserve dans la catégorie gazole-fioul domestique. Cette action, prise dans le cadre des mesures préconisées par l'AIE, a contribué à apaiser le marché.

A la même période, pour pallier certains manques locaux de produits, la Direction des hydrocarbures a enjoint à la SAGESS de repositionner temporairement une partie du stock de réserve. Les opérateurs bénéficiaires ont ainsi pu tirer sur les stocks SAGESS localisés dans des zones déficitaires, à charge pour eux de compenser immédiatement par un stockage dans une autre zone et de rétablir dans un délai prédéfini le stockage initial.

• L'administration dispose de pouvoirs de contrôle importants pour faire respecter cette obligation

- Les stocks de réserve sont contrôlés, sur pièce, tous les mois, d'après les déclarations des sociétés.

Par ailleurs, la Direction des hydrocarbures et la Direction générale des douanes procèdent régulièrement à des contrôles comptables et physiques dans les dépôts et raffineries.

En 1991, environ 15 % des sociétés concernées ont été contrôlées.

En règle générale les sociétés ont conscience de leurs obligations et les remplissent correctement.

Plusieurs sociétés se sont cependant trouvées en infraction en 1991, soit d'après leurs propres déclarations, soit à l'issue d'un contrôle douanier. Les amendes infligées ont un caractère dissuasif et ont dépassé parfois plusieurs millions de francs.

- La SAGESS et les titulaires d'une autorisation spéciale assujettis à une obligation de stocks de réserve, soumettent annuellement à la Direction des hydrocarbures le plan prévisionnel

de localisation de leurs stocks et leurs projets de location de capacités de stockage, qui doivent être situés sur le territoire national.

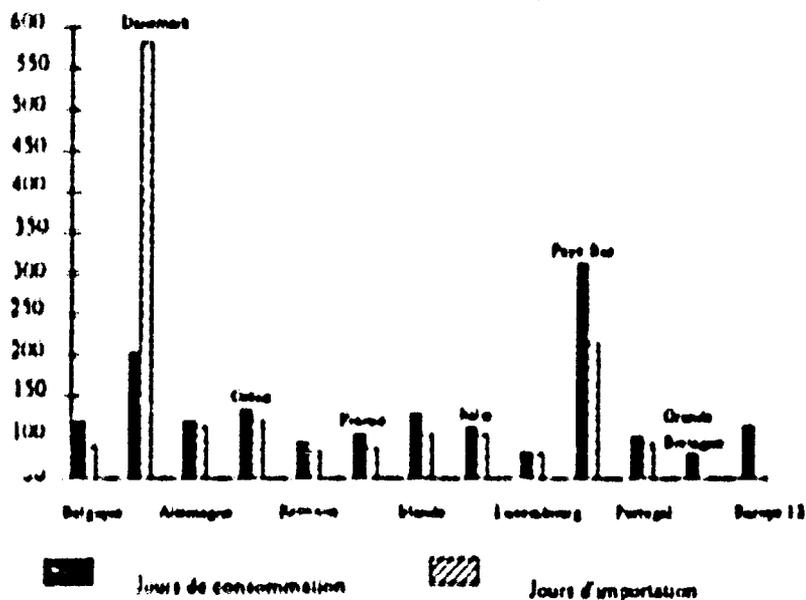
La Direction des hydrocarbures avec l'aide des sociétés et du Comité professionnel du pétrole a défini des « hinterlands » (zones d'activités des raffineries et des points d'importation) en se basant sur les coûts de transport en dehors de tout autre critère commercial. Elle a ainsi pu définir les zones les plus défavorables et donner en conséquence des préconisations à la SAGESS pour qu'elle y localise en priorité ses stocks.

Les stocks sont actuellement surtout localisés autour des grandes zones de raffinage que sont la Basse Seine et l'étang de Berre.

• L'obligation de constituer des stocks stratégiques n'est pas propre à la France

La France n'est pas le seul État s'étant doté de moyens pour imposer la constitution de stocks stratégiques et tous les grands pays importateurs nets de pétrole ont ressenti fortement cette nécessité après la crise de 1973, comme le montre l'encadré ci-après.

Les stocks dans la CEE



LES STOCKS STRATEGIQUES DANS LES AUTRES PAYS

• Stocks conservés par l'Etat

- Aux Etats-Unis, la Strategic Petroleum Reserve (SPR) a été instituée en 1975. Les stocks, constitués en pétrole brut, sont logés dans d'immenses cavités souterraines. De plus sans qu'aucune obligation de stockage ne leur soit imposée les compagnies pétrolières possèdent des stocks importants, environ 60 jours de consommation.

- Au Japon, la Japan National Oil Corporation (JNOC) possède des stocks de pétrole brut. Ces stocks sont surtout logés dans des stockages flottants spécialement aménagés ou dans des réservoirs loués aux sociétés. De plus, les sociétés pétrolières ont une obligation de stockage. Mais celle-ci devrait décroître au gré de l'accroissement des stocks de la JNOC.

• Stocks conservés par un organisme de stockage

L'organisme de stockage est géré par la profession pétrolière avec un droit de contrôle de la part de l'Etat. Les stocks sont financés par les sociétés pétrolières.

- Au Danemark, il existe un organisme de stockage, FDO, créé en 1964. Les stocks de FDO sont constitués essentiellement en essences et gazole. Avec les stocks de FDO et ceux des sociétés pétrolières, le pays dispose de stocks très importants.

- Aux Pays-Bas, l'organisme de stockage ICOVA créé en 1977 a été remplacé par COVA en 1987. Cet organisme est autonome par rapport à l'industrie pétrolière et ses stocks sont individualisés. Il existe de plus une obligation de stockage pour les raffineurs et une autre pour les importateurs.

- En Allemagne, Erdöl Revoratungs Verband (EBV) dispose d'environ 80 jours de stocks qui sont individualisés. De plus, les raffineurs ont une obligation de stockage et les consommateurs sont encouragés à disposer de stocks. EBV gère en plus un stock de pétrole brut financé par l'Etat. Ce pays dispose ainsi de plus de 110 jours de stocks. Enfin, les stocks existants dans chaque «Land» doivent correspondre à 15 jours de consommation au moins.

• Stocks entièrement conservés par les opérateurs pétroliers

Cette solution existait en France jusqu'en 1988. De nombreux pays utilisent encore exclusivement cette solution qu'ils soient à marché libre comme la Belgique ou le Royaume-Uni ou à marché réglementé comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce. Cependant tous ces pays étudient la mise en place d'un organisme de stockage.

II. LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER EST UN IMPÉRATIF NATIONAL.

A. LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT RESTE LARGEMENT NATIONALE FAUTE D'UNE POLITIQUE PÉTROLIÈRE COMMUNAUTAIRE

La nécessité de garantir la sécurité des approvisionnements pétroliers a été affirmée par le rapport *«Energie 2010»* du groupe présidé par M. Michel PECQUEUR pour le Commissariat général du plan.

«S'il est évident qu'il fallait assouplir la loi de 1928 pour se conformer en temps de fonctionnement normal des marchés, aux exigences du marché unique, il n'y a aucune raison de se priver de cet instrument de gestion des périodes de crise, sauf à ce que quelque chose d'équivalent soit mis en place au niveau communautaire».

Le rapport constate qu'une telle réglementation est nécessaire *«tant que la Communauté ne se sera pas dotée d'instruments équivalents de gestion de crise -identification et connaissance des acteurs et des flux, politique de stockage et règles d'utilisation des stocks et cas de crise, plans de répartition en cas de crise»*. Il y a lieu pour la France, selon ce rapport, de ne pas baisser la garde en matière de sécurité des approvisionnements pétroliers, *«tout en militant à Bruxelles pour la conception et la mise en place d'une politique européenne dans ce domaine»*.

B. LE PRINCIPE DU CONTRÔLE DE L'ÉTAT A ÉTÉ ADMIS MALGRÉ LES ATTEINTES PORTÉES À LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

1. Sur le plan national

Le Conseil d'Etat a admis la légalité des décrets portant autorisation spéciale d'importation de produits pétroliers dans un arrêt du 19 juin 1964, Société des pétroles Shell-Berre et autres.

Selon cet arrêt, les pouvoirs que tient le Gouvernement en vertu de la législation de 1928 *ont pour but d'assurer, dans l'intérêt de la défense et de l'économie nationales, un contrôle étroit sur l'activité des entreprises qui se livrent à l'importation de produits pétroliers en France, non seulement en ce qui concerne les opérations d'importation proprement dites, mais encore en ce qui concerne les opérations de réception, de stockage, de transformation et de distribution de produits pétroliers sur le marché intérieur, effectué directement ou indirectement par lesdites entreprises* et ne portent donc pas une *atteinte illégale aux principes de la liberté du commerce et de l'industrie*. A l'époque, le Conseil d'Etat avait même considéré que l'énumération, à l'article 2 de la loi du 30 mars 1928, des autorisations spéciales *n'a aucun caractère limitatif*.

2. Sur le plan communautaire

L'article 37 du Traité de Rome prévoit que les Etats-membres aménagent progressivement leurs monopoles nationaux afin d'assurer l'exclusion de toute discrimination. Ces dispositions s'appliquent également à tout organisme par lequel un Etat membre, de jure ou de facto, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les Etats membres.

Il faut noter la faible pertinence de cet article, appliqué aux approvisionnements pétroliers, compte tenu de l'étroitesse des échanges pétroliers intra-communautaires.

L'article 36 permet en revanche d'interdire ou de restreindre les importations, exportations ou transit, justifiées notamment pour des raisons de *sécurité publique*. Le recours à cet article cesse cependant d'être justifié si une réglementation communautaire prévoit des mesures nécessaires pour garantir la protection des intérêts énumérés par cet article.

Il existe certes une réglementation communautaire, mais celle-ci ne saurait exclure le recours par un Etat-membre à l'article 36 pour justifier des mesures complémentaires appropriées sur le plan national.

- Les mesures complémentaires appropriées sur le plan national ont été admises par la C J C E.

La «*sécurité publique*», au sens du Traité de Rome, permet que des législations nationales fassent exception au principe de la libre circulation des marchandises dans la mesure où cela est et demeure justifié pour atteindre les objectifs visés à cet article.

La C J C E a considéré, dans un arrêt du 10 juillet 1984, **Campus Oil et autres**, que *«les produits pétroliers, par leur importance exceptionnelle comme source d'énergie dans l'économie moderne, sont fondamentaux pour l'existence d'un Etat, dès lors que le fonctionnement de son économie mais surtout de ses institutions et de ses services publics essentiels et même la survie de sa population en dépendent. Une interruption de l'approvisionnement en produits pétroliers et les risques qui en résultent pour l'existence d'un Etat peuvent dès lors gravement affecter sa sécurité publique que l'article 36 permet de protéger»*.

Et ce, même si l'article 36 vise en principe à sauvegarder des intérêts de nature non économique, compte tenu *«de l'ampleur des conséquences que peut avoir une interruption de l'approvisionnement en produits pétroliers pour l'existence d'un Etat»*. Pour la C J C E, *«il y a lieu de considérer que le but d'assurer, en tout temps, un approvisionnement minimal en produits pétroliers dépasse des considérations de nature purement économique et peut donc constituer un objectif couvert par la notion de sécurité publique»*.

Un arrêt du 13 décembre 1990, **Commission des Communautés européennes/République hellénique**, en l'espèce la C.J.C.E., n'a pas admis la conformité au Traité d'un mécanisme analogue à celui visé dans l'arrêt Campus Oil, uniquement parce que l'Etat grec n'avait pas apporté la preuve que les intérêts visés à l'article 36 étaient effectivement mis en cause dans l'affaire.

Un Etat peut donc, au regard des dispositions communautaires, imposer aux importateurs l'obligation de couvrir un certain pourcentage de leurs besoins.

III. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE LA LOI DE 1928

Les pouvoirs publics ont engagé une réflexion sur la sécurité des approvisionnements pétroliers par voie maritime dans le prolongement du rapport LE DRIAN de 1989 sur l'avenir de la marine marchande.

En février 1990, était créée une commission interministérielle tripartite des transports maritimes pétroliers, composée de représentants du secteur pétrolier, représentants du secteur des transporteurs maritimes et des organisations syndicales de navigants, représentants des départements ministériels concernés, et présidée par Mme Yvette CHASSAGNE. Cette commission a rendu son rapport en décembre 1990.

La question des stocks de réserve a, par ailleurs, fait l'objet de deux rapports: l'un en 1986 (rapport MENTRE) qui fut à l'origine de la création de la SAGESS, l'autre en mars 1992 (rapport BOUVET).

Les orientations du présent projet de loi s'inspirent, en partie seulement, des principales orientations dégagées par ces réflexions.

A. LA LOI DE 1928, UN SYSTÈME DEVENU INADAPTÉ

Deux raisons principales ont milité en faveur d'une rénovation des fondements juridiques du système de 1928 : de nouvelles orientations communautaires instaurant la libre circulation des produits pétroliers, d'une part, l'inadaptation du mode de calcul de l'obligation de pavillon, d'autre part.

1. De nouvelles orientations communautaires

L'échéance européenne du 1er janvier 1993 remet inévitablement en cause le principe du contrôle des importations des produits pétroliers.

• **La directive 95/12 du 25 février 1992 et la libre circulation des produits pétroliers**

Faute d'accord entre les Etats-membres sur le projet de directive de 1987 tendant au rapprochement des taux d'accises, la directive du 25 février 1992 harmonise, de façon réduite, la fiscalité des accises.

Les produits pétroliers peuvent désormais circuler en suspension de droits à l'intérieur du territoire communautaire. Les opérateurs pétroliers doivent acquitter les taxes pour pouvoir les mettre en distribution dans le pays de consommation finale, l'accise étant exigible lors de la « mise à la consommation ». Compte-tenu de l'enjeu pour les Etats-membres (la taxe intérieure à la consommation pour les produits pétroliers représente ainsi 117 milliards de francs sur un produit global de 152 milliards d'accises en 1991 pour l'Etat français), la circulation en suspension de droits s'effectue librement entre entrepositaires agréés, définis par l'article 60 de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992.

Les opérateurs économiques qui bénéficient, pour les produits pétroliers du statut d'entrepositaires agréés ne sont pas soumis par la directive précitée à l'obligation de constitution de stocks stratégiques.

Tel est l'un des objectifs poursuivis par la présente loi.

• **La libre circulation des produits pétroliers et la sécurité des approvisionnements**

La constitution de stocks stratégiques représente toujours une réponse adaptée aux crises pétrolières. Un des objectifs majeurs poursuivis par le projet de loi est précisément de confirmer le système actuel permettant la constitution et la conservation de stocks pétroliers, afin de préserver, en partie, la sécurité de notre pays.

Cette obligation est non seulement admise par les Communautés européennes, mais elle a été également confirmée par l'adhésion de la France à l'Agence internationale de l'Energie.

- Une obligation communautaire

Leur existence est non seulement admise au niveau communautaire, mais elle est prescrite par de nombreuses dispositions, fondées sur l'article 103, alinéa 4 du Traité de Rome, lequel prévoit une politique de coopération *«en cas de difficultés survenues dans l'approvisionnement en certains produits»*.

C'est ainsi que la directive 68/114/CEE du 20 décembre 1968 fait obligation aux États membres de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et de produits pétroliers.

Le niveau, initialement fixé à 65 jours de consommation, fut porté à 90 jours par la directive 72/125/CEE du 19 décembre 1972. La décision 68/114/CEE habilite la commission, au cas où un accord intergouvernemental permettant de constituer des stocks sur les territoires d'un État-membre pour le compte d'entreprises établies dans un autre État-membre n'intervient pas dans les trois mois après que la Commission a proposé des mesures appropriées en vue de surmonter les difficultés d'approvisionnement, à saisir le Conseil d'une proposition de directive.

En 1973, à la suite de la crise du pétrole, la Communauté a adopté une directive 73/238/CEE concernant les mesures destinées à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement en pétrole brut et en produits pétroliers. Cette directive prévoit que les États-membres doivent doter les *«autorités compétentes»* des pouvoirs permettant, notamment, d'effectuer des prélèvements sur les stocks de sécurité fixés par la directive du 20 décembre 1968 précitée.

La décision 77/186/CEE du 14 février 1977 permet le contrôle, par la Commission, des échanges entre États-membres de pétrole brut et de produits pétroliers. Les exportations de pétrole brut ou de produits raffinés d'un État-membre seraient, en cas de difficultés d'approvisionnement, subordonnées à un système d'autorisation. Lorsqu'un déficit est de nature à *«mettre gravement en péril l'approvisionnement»* pétrolier, la Commission est autorisée à surseoir à la délivrance des autorisations d'exportation, *«à condition que les échanges traditionnels soient maintenus autant que possible»*.

Enfin, la décision 77/706/CEE du 7 novembre 1977 autorise, en cas de difficultés d'approvisionnement, la Commission à fixer comme objectif pour l'ensemble de la Communauté une réduction de la consommation de produits pétroliers pouvant atteindre 10 % de la consommation normale, pendant au plus deux

mois. A l'issue de ce délai, les mesures de réduction de la consommation peuvent être étendues aux produits non pétroliers.

La décision 79/639/CEE du 15 juin 1979 a fixé les modalités d'application de la décision précitée.

- Une obligation internationale

L'obligation de stockage a été confirmée par l'adhésion récente de la France à l'accord relatif à un programme international de l'énergie signé à Paris le 18 novembre 1974 et amendé le 19 mai 1980, dont la ratification a été autorisée par la loi n° 92-576 du 1er juillet 1992.

Rappelons que, pendant la crise du Golfe, le conseil de direction de l'Agence internationale de l'énergie avait adopté à l'unanimité le 11 janvier 1991 un dispositif d'intervention coordonnée d'urgence destiné à être appliqué en prévision de tout déficit temporaire éventuel des approvisionnement pétroliers en cas d'hostilités dans le Golfe. Ce dispositif, comprenant notamment des mesures de déstockage ou de limitation de la demande, aurait permis de disposer sur le marché de 2,5 millions de barils par jour, soit 7 % de la consommation de l'O.C.D.E.

La France s'est associée à ce dispositif qui a été mis en vigueur le 17 janvier 1991 et confirmé le 28 janvier. Lors du conseil des ministres du 23 janvier 1991, le Gouvernement avait annoncé un ensemble de mesures (strict respect des dispositions existantes relatives aux limitations de vitesse et de chauffage des locaux, abaissement des obligations de stockage imposées aux compagnies sur le fioul domestique et le gasoil) qui auraient permis de dégager une économie de 125 000 barils par jour, représentant 7 % de la consommation française.

- Des mesures de coordination entre ces obligations sont à l'étude

Pour tenter d'harmoniser les compétences propres dont dispose la Communauté et une action entreprise au sein de l'A.I.E., la Commission a proposé deux directives, la première renforçant sensiblement la directive du 24 juillet 1973, et la seconde engageant les Etats-membres à créer des organismes de stockage.

Après les observations du Conseil de l'énergie du 29 octobre 1991, la Conseil pourra arrêter, sur proposition de la

Commission et à la majorité qualifiée, une position commune à l'égard de l'ATE.

Cette directive engagerait également les États membres à établir des *«plans d'intervention»* susceptibles d'être appliqués en cas de crise. Elle autoriserait enfin la Communauté à prendre des mesures appropriées, conformément à l'article 103, alinéa 4, du *Traité de Rome*, *«dans les circonstances très exceptionnelles de difficultés d'approvisionnement»*.

Devant l'imprecision des mesures appropriées qui pourraient être prises et des pouvoirs effectifs qui incomberaient à la Commission, cette proposition de directive n'a cependant pas obtenu l'accord des États-membres, jusqu'à présent.

2. L'inadaption de l'obligation du pavillon dans sa formulation actuelle

Les évolutions du marché ont été telles que l'obligation de pavillon n'est plus globalement respectée aujourd'hui.

- Pour les importateurs de pétrole brut

Selon le rapport CHASSAGNE en effet, elles ont conduit à altérer le bon fonctionnement du marché :

«Tant que la taille des navires est restée inférieure à 100 000 tpl, ce système permettait le déploiement de flottes, importantes par le nombre, sur lesquelles les économies d'échelle quant à la gestion étaient possibles. Dès lors que les navires ont atteint la taille V.L.C.C., le système conduisait à une réduction des flottes à quelques unités par entreprise. Il en est résulté une certaine dispersion de la gestion qui n'a cependant pas eu jusqu'ici que des effets négatifs.»

«L'obligation étant exprimée en tonnes-mille, le choix des opérateurs s'est fixé sur les navires les plus capables d'en réaliser un maximum avec un minimum de coûts salariaux. Les opérateurs de navires français transporteurs de brut ont ainsi concentré leurs investissements sur les navires les plus gros disponibles sur le marché (et jusqu'à 550 000 tpl), au détriment parfois de la souplesse d'exploitation.»

· Pour les importateurs de produits raffinés, les obligations actuelles semblent inapplicables. Le dispositif de la loi de 1928 était avant tout conçu pour le brut ; il a été imposé sans adaptation aux importateurs de produits pétroliers. Or, selon le rapport CHASSAGNE «les quantités par opérateurs, plus d'une centaine, étant nettement plus limitées (30 000 tonnes maximum), aucun d'entre eux n'atteint la taille critique permettant l'usage à longueur d'année d'un navire au moins. En outre, ils procèdent à leurs achats en produits en fonction du marché et sans préavis suffisant pour mettre en place un programme maritime, même à moyen terme».

De fait, la loi de 1928 a été vidée de sa substance.

Le prix des produits pétroliers puis les importations ont été libéralisés en 1985. Depuis 1989, selon la direction des hydrocarbures du ministère de l'Industrie, l'obligation de pavillon n'est plus respectée, et ce de façon inégale. Selon les «propositions pour une politique de la marine marchande française» de Jean-Yves LE DRIAN de mai 1989, les importateurs de pétrole brut respectent «assez scrupuleusement» les obligations imposées par la loi de 1928, tandis que les importateurs de produits raffinés, qui prennent une part croissante dans la distribution nationale, «n'en tiennent actuellement pas compte».

Le surcoût d'approvisionnement lié à ces obligations de sécurité a longtemps été supporté par le consommateur final de produits pétroliers. Mais la libéralisation des prix des produits pétroliers comme le développement de l'importation des produits raffinés mettent désormais ce surcoût à la charge des raffineurs.

Une refonte du régime pétrolier s'imposait donc pour mettre fin aux «distorsions objectives des conditions de concurrence» que supportent les importateurs français de pétrole brut.

B. LE PROJET DE LOI : UNE MODERNISATION DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR

La libre circulation des produits pétroliers entraînant la disparition du système d'autorisations prévu par la loi de 1928, le Gouvernement a voulu profiter de cette occasion pour rassembler en un seul texte modernisé des dispositions éparpillées dans quatre textes législatifs.

La maîtrise de l'ensemble de la chaîne pétrolière reste la condition indispensable pour assurer la sécurité des approvisionnements pétroliers. Celle-ci implique le maintien d'obligations contraignantes pour les opérateurs pétroliers indispensables en cas de crise pétrolière.

1. La suppression des autorisations préalables

La loi n° 92 677 du 17 juillet 1992, qui transpose la directive 92/12/CEE du Conseil des communautés européennes du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, instaure la liberté de circulation des produits pétroliers.

En conséquence, les autorisations préalables d'importer du pétrole brut ou ses dérivés sont implicitement supprimées par l'article premier du projet de loi.

2. Le maintien des obligations de sécurité

- Les obligations de pavillon et de constitution de stocks stratégiques sont maintenues.

Les deux obligations fondamentales du régime de 1928 sont assouplies mais elles demeurent :

● La constitution de stocks stratégiques

L'article 2 oblige les opérateurs pétroliers bénéficiaires du statut d'entrepositaire agréé, ou habilité à opérer dans les DOM, à constituer des stocks stratégiques assis sur les mises à la consommation pour une part sous leur propre responsabilité, pour l'autre part par l'intermédiaire d'un organisme créé par la loi.

Les autres opérateurs pétroliers, bénéficiant du statut d'opérateurs non agréés, se libéreront, selon l'article 4 du projet de loi, de cette obligation par un versement libératoire à l'organisme, qui prendra la forme d'un comité professionnel de développement économique régi par la loi du 22 juin 1978. La société anonyme de gestion des stocks de sécurité conserve ses attributions et interviendra d'après l'article 3, comme une des sous-traitantes possibles du comité professionnel.

• L'obligation de pavillon

L'article 6 soumet les raffineurs à une obligation proportionnelle à leur capacité de raffinage. Elle sera fixée par décret mais ne pourra être supérieure à 5 %.

- Les pouvoirs reconnus à l'autorité administrative

Les pouvoirs publics conservent des pouvoirs de contrôle importants pour s'assurer que les opérateurs pétroliers remplissent leurs obligations en temps de paix. Ils disposent de pouvoirs encore plus étendus en cas de crise.

• Les pouvoirs reconnus à l'autorité administrative en temps de paix

L'article 7 reconnaît à l'autorité administrative le droit de pouvoir s'informer de manière très générale.

L'article 8 lui reconnaît le pouvoir de s'opposer à toute modification des infrastructures d'une usine de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers, dont les travaux doivent faire l'objet d'une autorisation préalable.

Enfin, l'article 9 habilite le pouvoir réglementaire à définir les règles techniques et de sécurité applicables aux installations pétrolières et aux équipements mettant en oeuvre du pétrole qui ne rentrent pas dans le champ d'application de la

législation sur les installations classées au titre de la loi du 19 juillet 1976

Le non respect des obligations de pavillon ou de constitution des stocks stratégiques, la non information de l'autorité administrative et la modification sans son autorisation des infrastructures pétrolières sont lourdement sanctionnées aux articles 7, 8, 12 à 14 et 16.

• Les pouvoirs reconnus à l'autorité administrative en temps de crise

Sur le fondement de la loi n° 74 908 du 29 octobre 1974, le Ministre chargé de l'énergie dispose de larges pouvoirs en matière de contrôle et de répartition du pétrole brut, des produits pétroliers et des ressources énergétiques en général. L'article 10 du projet de loi apporte deux précisions à la loi de 1974, qui pourra être mise en oeuvre en cas de situation de pénuries localisées. Le gouvernement pourra être habilité à ordonner un destockage.

L'article 11 autorise l'autorité administrative à imposer un embargo, dans des conditions qui seront fixées par décret, lorsque certaines circonstances surviennent.

Il est important de relever que le projet de loi n'est pas applicable au ministre de la défense, qui continuera de fixer les stocks de produits pétroliers à finalité militaire.

- Les assouplissements

D'après les informations qui ont été fournies à votre rapporteur, les pouvoirs publics se seraient engagés à assouplir dans des décrets d'application du projet de loi, certaines modalités des obligations imposées aux opérateurs pétroliers.

• à l'obligation de stockage pour les anciens titulaires d'autorisations AB d'importations de produits raffinés

Pour ces derniers opérateurs, qui disposent d'un stock utile nettement inférieur aux importations de pétrole brut, l'obligation de constituer des stocks de sécurité équivalent à 90 jours de consommation représente un coût plus important.

C'est pourquoi, le gouvernement envisage, pour ces opérateurs, dans les décrets d'application, de moduler la proportion de stocks qui serait assurée par la SAGT.SB, en application de l'article 4 I et d'augmenter cette proportion, actuellement fixée à 50 %.

• a l'obligation de pavillon

Compte tenu des coûts salariaux, sans l'obligation de pavillon, la totalité de la flotte pétrolière française quitterait le pavillon français au 1er janvier 1993.

Pour alléger le coût de l'obligation de pavillon, le droit de naviguer sous pavillon des « Terres australes et antarctiques françaises » sera reconnu aux opérateurs pétroliers.

Le pavillon des Kerguelen impose des obligations réduites notamment au plan social : seulement 35 % de l'équipage doit être français, le taux de cotisation à l'ASIM est abaissé de 35,6 % à 11,6 %, ce qui représenterait une économie annuelle de 50 000 F. par navire. L'écart du coût d'exploitation d'un navire pétrolier par rapport au coût d'un pavillon international moyen serait ainsi ramené de 10 millions à 3 millions de francs.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Régime de liberté des produits pétroliers

Cet article supprime les autorisations préalables d'importer du pétrole brut ou de le raffiner, ainsi que tout contrôle sur le traitement, le stockage ou la distribution de ces produits.

a) Avec ce texte est affirmée la libéralisation du secteur pétrolier, qui a été engagée il y a près de douze ans, avec la libéralisation progressive du prix du fioul lourd, en 1975.

En 1979 ont été supprimées les règles des quotas d'importation et a été institué corrélativement le régime des plans d'approvisionnement, suspendu par un arrêté du 30 décembre 1986.

En 1985 les prix des carburants ont été libérés.

En septembre-octobre 1986, une partie du capital d'Elf-Aquitaine a été privatisée et les prix de l'ensemble des produits pétroliers ont été libérés.

En 1987, le décret n°87-216 du 27 mars 1987 a refondu la réglementation applicable aux obligations de stockage et l'arrêté du 22 octobre 1987 a suspendu les règles du 80/20 et du 90/10 :

- jusqu'en décembre 1985, les titulaires d'autorisation spéciales d'importation et de distribution de produits pétroliers, dites

A5, étaient contraints de s'approvisionner, à concurrence de 80%, auprès d'un raffineur de la Communauté européenne. Cette obligation, appelée règle des 80/20, a été suspendue, de façon temporaire tout d'abord. Le décret du 27 mars 1987 a confirmé cette mesure jusqu'à échéance des nouvelles autorisations qui ont été accordées en 1987, cette fois-ci pour une durée de cinq ans, soit jusqu'au 30 septembre 1992.

- les titulaires d'autorisation A10, c'est à dire les raffineurs, étaient quant à eux, soumis à l'obligation suivante : les quantités de produits issues du traitement de pétrole brut, dérivés et résidus dans des usines en France ou dans un autre pays de la Communauté européenne devaient être au moins égales à 90% des quantités de produits vendues par eux en vue d'approvisionner le marché intérieur français.

Ces taux furent remplacés par un taux zéro.

b) Une dérèglementation incomplète

On ne saurait pour autant parler de libéralisation, puisque le projet de loi a pour objet de "refonder" juridiquement les obligations qui pèsent sur les opérateurs pétroliers et de pérenniser les pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun que conserve l'administration.

Le pétrole n'est certes pas un produit comme un autre, ce qui justifie certaines contraintes, correspondant à la nécessité d'assurer la sécurité des approvisionnements pétroliers. Sur le fondement de l'article 36 du Traité de Rome, des considérations de sécurité nationale permettent de porter atteinte, pour cette marchandise, au principe de libre circulation.

Votre Commission ne peut que constater que le régime pétrolier demeure un régime fortement administré : la sécurité des approvisionnements pétroliers justifie des contreparties sous la forme d'un contrôle de l'administration assorti de sanctions, même si l'on peut discuter la rigueur de certaines d'entre elles.

En conséquence, par un amendement rédactionnel, votre commission vous propose de rédiger l'article premier de telle sorte que l'encadrement administratif du régime pétrolier apparaisse clairement comme la contrepartie du libre exercice de cette activité.

Sous réserve de l'adoption du présent amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 2

Principe des stocks stratégiques

Cet article a pour objet d'imposer la constitution de stocks stratégiques de produits pétroliers, tant pour les opérateurs agréés que pour les opérateurs non agréés.

a) La constitution de stocks stratégiques est une obligation pour les opérateurs pétroliers, en France métropolitaine comme dans les départements d'outre-mer

Les stocks stratégiques répondent à un impératif de sécurité nationale, mais également aux obligations internationales souscrites par la France, tant au niveau communautaire qu'au niveau de l'Agence internationale de l'énergie.

L'obligation de stockage est en effet une obligation communautaire. Plusieurs directives, fondées sur l'article 103, alinéa 4 du Traité de Rome, comme la directive 68/414/CEE du 20 décembre 1968 modifiée par la directive 72/425/CEE du 19 décembre 1972, ont fixé comme objectif aux Etats-membres de maintenir un niveau minimum de stocks pétroliers égal à 90 jours de consommation.

Mais chaque Etat a été laissé libre de fixer les modalités d'application de cette obligation.

L'obligation de stockage a été confirmée récemment par l'adhésion de la France à l'accord relatif à un programme international de l'énergie signé à Paris le 18 novembre 1974, dont la ratification a été autorisée par la loi n°92-576 du 1er juillet 1992.

En adhérant cette année à l'accord du 18 novembre 1974, la France s'est ainsi engagée à constituer et à maintenir des réserves lui assurant une autonomie de 90 jours de consommation normale, représentant 90 jours d'importations nettes pour tous les produits pétroliers, alors que le dispositif proposé par l'article 2 de la présente loi ne requiert cette autonomie que pour certains produits, figurant sur la liste en annexe. Par ailleurs l'accord exclut des calculs 10% des stocks d'urgence détenus, correspondant aux fonds de bacs réputés inutilisables.

Les stocks d'urgence seront donc augmentés afin d'atteindre la norme de 90 jours d'importations nettes, fonds de bacs exclus, d'ici mars 1994. L'impact financier de cette mesure est estimé entre 1,5 et 2 milliards de francs.

b) L'obligation de stockage doit être aujourd'hui formulée de façon différente en raison de la liberté de circulation des produits pétroliers

Alors que la législation de 1928 et le décret n°87-216 du 27 mars 1987 pouvaient se référer, pour définir le champ d'application de cette obligation, à la notion de "*titulaires d'autorisations spéciales*" d'importation de pétrole, la disparition de ces dernières impose un autre critère.

Ce critère est, dans le présent projet de loi, fiscal, puisque la base de l'obligation est la mise à la consommation.

Désormais, d'après le premier alinéa du présent article, quiconque réalise une opération entraînant l'exigibilité des taxes intérieures de consommation sur un produit pétrolier est tenu de constituer des stocks stratégiques.

De même que le fait générateur de l'exigibilité des taxes est déjà la mise à la consommation, le fait générateur de l'obligation de stockage sera la mise à la consommation des produits pétroliers.

Rappelons que depuis la loi du 17 juillet 1992, les conditions de circulation des produits pétroliers sont les suivantes : seuls des opérateurs agréés par les administrations fiscales peuvent détenir des produits en franchise de droits. L'importation de produits pétroliers avec paiement des droits à leur arrivée est cependant possible pour les autres opérateurs non-agrégés. L'importation de produits en acquitté est également possible, à condition de payer les droits une seconde fois dans le pays d'importation et de se faire rembourser ensuite par le pays d'exportation.

Seront également soumis à cette obligation de stockage, en vertu des premier et deuxième alinéas du présent article :

- les opérateurs qui livrent à l'avitaillement des aéronefs des essences avions ou du carburacteur,

- les opérateurs qui, dans les départements d'outre-mer, mettent à la consommation un des produits pétroliers figurant en annexe du projet de loi.

c) Le niveau des stocks stratégiques

Aux termes du nouveau dispositif, ce niveau sera fixé par décret.

Le troisième alinéa du présent article substitue, pour déterminer le niveau des stocks, à la notion de "quantités déclarées pour la consommation au cours des douze mois précédents" figurant à l'article 2, premier alinéa, de la loi du 10 janvier 1925, la notion de "quantités nettes de pétrole brut et de produits pétroliers importées ou introduites l'année civile précédente", donc déduction faite de la production nationale, des quantités de pétrole brut qui pourraient être produites en France et traitées par chaque opérateur.

Ce niveau est maintenu au "*moins au quart*" des importations de pétrole brut, soit un niveau sensiblement supérieur à celui qui existe aujourd'hui.

L'obligation de stockage porte sur des produits regroupés en quatre catégories décrites dans l'annexe du présent projet de loi, entre lesquelles il peut être opéré une compensation. Comme élément d'assouplissement du dispositif, le quatrième alinéa du présent article prévoit que le stockage d'autres produits peut être admis comme équivalent pour respecter l'obligation générale.

Selon les informations qui ont été fournies à votre rapporteur, l'obligation serait modulée en fonction des opérateurs. En effet, elle pèserait de façon plus lourde sur les importateurs de produits raffinés, lesquels disposent d'un stock-outil, stock nécessaire au processus industriel et qui existerait même sans obligation de stockage, sensiblement inférieur à celui des importateurs de pétrole brut. Les premiers devront donc, pour atteindre les 90 jours de stockage réglementaires, consentir un effort supérieur aux seconds.

C'est pourquoi, pour les importateurs de produits raffinés, il sera prévu dans les décrets d'application de la loi, que les quantités stockées et conservées par l'organisme de gestion des stocks stratégiques, seront supérieures aux quantités actuelles, qui atteignent 50% de l'obligation de stockage.

Outre un amendement rédactionnel, tendant à préciser les destinataires de l'obligation de stockage, votre commission a adopté un amendement limitant cette obligation au "*quart des quantités nettes de pétrole brut ou de produits pétroliers importées ou introduites l'année civile précédente*".

L'obligation de stockage du programme international de l'énergie de 1974 est en effet fixée à 90 jours. Rien ne justifie un calcul qui imposerait aux opérateurs pétroliers une journée et demie de stockage en plus, voire une obligation nettement plus lourde qu'implique l'expression "*au moins au quart*" et pouvant atteindre 100% des quantités, si la rédaction du projet de loi était maintenue.

Sous le bénéfice de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 3

Gestion des stocks stratégiques

Le présent article redéfinit les modalités de constitution et de gestion des stocks stratégiques, compte-tenu de la suppression du régime des autorisations.

a) Le système existant

L'obligation de stockage pèse en partie directement sur les opérateurs pétroliers ; pour l'autre part, elle est assurée par un organisme ad-hoc, la société anonyme pour la gestion des stocks de sécurité (SAGESS).

L'obligation de stockage était assurée jusqu'en 1987 directement par les opérateurs pétroliers.

L'effondrement des cours du pétrole en 1984-1986 éprouva durement les bilans et comptes d'exploitations des opérateurs (les moins-values pour les sociétés pétrolières furent estimées à l'époque à 17,7 milliards de francs), notamment ceux de faible surface financière, qui n'avaient plus la capacité de résister à l'érosion de la valeur de leurs stocks. Afin de survivre, certains ne respectèrent plus leur obligation.

Un système de mutualisation du risque, doté par le législateur d'un statut spécial neutralisant les plus ou moins values du stock, fut alors mis en place.

Le décret n°87-216 du 27 mars 1987, modifiant l'article 4 du décret n°58-249 du 10 mars 1958, prévoit que *"dans la limite des deux tiers des stocks de réserve que le titulaire d'autorisation spéciale d'importation a l'obligation de constituer, le ministre chargé des hydrocarbures peut désigner un organe commun de stockage par l'intermédiaire duquel le titulaire devra constituer ces stocks"*. Cet organisme fut chargé d'assurer 45 jours de stocks, soit la moitié des obligations légales.

La constitution de la société anonyme a résulté d'un accord entre l'Union des chambres syndicales de l'industrie du pétrole et la Fédération française des pétroliers indépendants, réunissant respectivement les raffineurs et les sociétés de distribution de produits pétroliers.

Le décret n°88-270 du 22 mars 1988, qui définit la mission de la SAGESS, institua un contrôle étroit du ministre chargé des hydrocarbures (la SAGESS est tenue de *"se conformer à toutes les mesures prescrites par le ministre"*, lesquelles *"pourront notamment avoir pour objet les intérêts de la sécurité et de la défense et une mise en place des produits pétroliers conforme aux besoins de l'économie générale du pays"*). Le décret n°88-269 du même jour approuva les statuts de la SAGESS et précisa *"ses relations avec l'État"*.

On voit donc que cet organisme de gestion est une fausse société anonyme, chargée d'une mission de service public et contrôlée étroitement par les pouvoirs publics.

La SAGESS couvre l'ensemble de ses frais par une redevance facturée aux actionnaires et établie sur chaque tonne de produit générant une obligation de stocks de réserve que l'actionnaire met à la consommation au cours de chaque mois. Le stock constitué par la SAGESS appartient à chaque actionnaire en proportion de son obligation. La société peut se couvrir elle-même auprès des opérateurs pétroliers detenant des stocks excédant leur obligation.

La gestion par la SAGESS est équilibrée : l'exploitation ne dégage ni bénéfice, ni pertes. L'article 108 de la loi de finances pour 1988 a neutralisé, d'un point de vue fiscal, les stocks dont la valeur est considérable et est estimée à l'heure actuelle à 17 milliards de francs.

b) Un système incompatible avec la libre circulation des produits pétroliers

Au 1er janvier 1993, des opérateurs non agréés, au sens de la directive du 25 février 1992 relative au régime général, à la

détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, pourront intervenir sur le marché pétrolier de façon ponctuelle.

Du fait de la suppression des autorisations préalables, la souscription au capital de la SAGESS ne pourra être imposée aux opérateurs agréés. De plus, les opérateurs non agréés ne seront pas représentés à la SAGESS. Les pouvoirs publics estiment qu'on ne peut donc pas accorder à cette dernière un monopole pour gérer une obligation de stockage collective.

Une obligation physique de stockage ne peut être demandée à des opérateurs qui pourront intervenir sur le marché pétrolier de façon limitée et très ponctuelle, sans augmenter de 4 à 5% le prix du litre de carburant hors-taxes, donc de créer une distorsion de concurrence et d'assister à une fuite du statut d'opérateur agréé vers celui d'opérateur non agréé.

Cette obligation a été "*monétarisée*" et prendra la forme d'une rémunération, dont la nature juridique, taxe parafiscale ou rémunération pour service rendu, reste incertaine, et ne peut être perçue de ce fait même par la SAGESS, société anonyme.

e) Le nouveau système de gestion de l'obligation de stockage

Le paragraphe I du présent article crée un comité professionnel pour le développement économique, régi par les dispositions de la loi n°78 654 du 22 juin 1978, et chargé de constituer et de conserver, directement ou par l'intermédiaire de prestataires de services, les stocks stratégiques.

Ce dernier reçoit, d'après les dispositions du paragraphe II, de la part des opérateurs, un versement libératoire des intervenants non agréés et la rémunération des entrepositaires agréés pour la moitié de leur obligation légale. L'autre moitié est assurée par les stocks qu'ils détiennent en propre, ou par des mises à disposition qu'ils effectuent entre eux, ainsi qu'on le verra à l'article 4.

Le comité professionnel peut constituer ses propres stocks mais il peut également faire appel à la SAGESS en tant que sous-traitante. L'Etat maintient l'octroi d'avantages fiscaux au bénéfice de cette dernière (voir, infra, article 5) mais le caractère obligatoire de la souscription à son capital disparaît.

d) Le système proposé par le projet de loi est inutilement complexe

Le schéma du projet de loi paraît fondé sur un postulat contestable ; il est en outre inutilement complexe et inadapté.

1- Un postulat contestable.

Le projet de loi se fonde sur la présence hypothétique d'opérateurs non agréés, qui pourraient très bien intervenir sur le marché pétrolier de façon très marginale, ceci ne pouvant justifier le bouleversement d'un système mutualiste qui a très bien fonctionné jusqu'à présent de manière très autonome, sans doute trop, d'ailleurs aux yeux des pouvoirs publics. La fuite des opérateurs agréés vers le statut d'opérateurs non agréés qui constitue un autre argument à l'appui du système proposé, méconnaît également les inconvénients de la perte du statut d'opérateur agréé. De plus, ceux-ci seront toujours soumis à l'obligation de stockage, sous sa forme monétaire.

2- Un mécanisme complexe et inadapté.

L'objet des comités professionnels de développement économique n'est pas la gestion des stocks.

Les comités professionnels ont pour but, notamment, *"d'organiser l'évolution des structures productives pour assurer leur compétitivité, de contribuer au financement d'actions d'intérêt collectif n'entravant pas la concurrence et facilitant cette évolution"*.

L'application de la loi du 22 juin 1978 au comité créé par la présente loi pourrait être source d'ambiguïtés.

Il eût sans doute été préférable de transformer la SAGESS en société interprofessionnelle régie par le décret n°53-933 du 30 septembre 1953 qui dispose que ces sociétés *"assurent, facilitent ou régularisent sous le contrôle de l'Etat l'approvisionnement, l'acquisition, le stockage, la répartition ou la vente de matières premières, de produits industriels ou agricoles"*, et peuvent se voir reconnaître, à ces fins, des prérogatives de puissance publique, comme la perception de taxes parafiscales.

De surcroît, les modalités de contrôle de l'Etat sur les sociétés interprofessionnelles auraient été sensiblement les mêmes que sur le comité professionnel.

3 - Un contrôle de l'Etat très étroit.

Le ministre compétent nomme les membres du conseil d'administration du comité, qui doit être composé pour les deux tiers de représentants des professionnels intéressés. Les comités sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Bien que les professionnels seront majoritairement représentés, le contrôle de l'Etat est donc très étroit sur ces structures parapubliques.

Votre commission se refuse cependant de croire que cette dernière raison est celle qui motive, à elle seule, les orientations du projet de loi qui s'apparentent à une "reprise en main" de la gestion des stocks stratégiques par l'autorité administratives.

Bien que ne répondant pas à la vocation habituelle des comités professionnels de développement économique, le comité professionnel qui serait institué par le présent article serait chargé de constituer et de conserver un stock de produits pétroliers correspondant à l'obligation qui pèse sur les opérateurs qui ne bénéficient pas du statut d'entrepôt agréé ou qui sont habilités à opérer dans les DOM. Les opérateurs non-agrèés seraient astreints à un versement libératoire.

4 - L'avenir de la SAGESS est plus qu'incertain.

Les actionnaires de la société anonyme étant les titulaires des anciennes autorisations d'importation de produits pétroliers (A5), au prorata de leur part de marché, la disparition de ces autorisations constitue un élément de fragilité pour la SAGESS.

En plus des ressources habituelles qui peuvent être dévolues aux comités par l'article 5 de la loi du 22 juin 1978, c'est à dire des taxes parafiscales, le comité chargé de la gestion des stocks stratégiques pourra, selon le projet de loi, emprunter. Le recours à la SAGESS n'est qu'une faculté, selon le deuxième alinéa du paragraphe II, et le comité peut remplir ses fonctions en faisant appel, en vertu du premier alinéa du paragraphe I, à de vagues "prestataires de services".

Ainsi, les pouvoirs publics ne cachent pas que ces dispositions pourraient leur permettre de créer une structure concurrente de la SAGESS, plus étroitement liée encore à l'administration.

Un des arguments invoqués pour justifier ce dispositif est que les opérateurs agréés qui participent au capital de la SAGESS

pourraient être tentés de se retirer de la société et de solliciter le statut d'opérateur non agréé afin de monétiser leur obligation.

Or, celle-ci étant maintenue, le risque de fuite sera limité. Il le sera d'autant plus que votre commission vous propose, par un amendement, la suppression de la possibilité, pour le comité professionnel, d'emprunter, et donc de constituer une SAGESS-bis, laquelle a donné toute satisfaction jusqu'à présent, selon les déclarations de l'administration.

En outre, par un amendement de cohérence, votre commission vous propose de supprimer la faculté, pour le comité professionnel, de recourir à la SAGESS pour les opérateurs agréés, lesquels continueront de remplir leurs obligations dans un cadre juridique qui leur est familier.

Le financement apparaît trop coûteux et juridiquement difficilement justifiable.

Le coût de fonctionnement du comité est estimé à 50 millions de francs.

Le comité recevra une rémunération pour services rendus qui correspondra, pour chaque redevable, aux coûts de constitution et de conservation des stocks stratégiques pendant une année. Cette rémunération serait déterminée par le conseil d'administration.

La rémunération due au titre des stocks stratégiques par les opérateurs agréés comme par les opérateurs non agréés serait perçue par les douanes, qui prélèveraient en outre un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement.

Cette modalité paraît justifiée pour les seconds, puisque ces opérateurs étant très divers, ils n'interviendront pas de manière régulière et n'auront pour toute formalité, pour intervenir sur le marché pétrolier, que le paiement des accises auprès des douanes, mais elle paraît inappropriée pour les seconds.

Elle est d'autant plus discutable qu'elle a pour corrolaire l'institution d'un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement perçu sur le produit de cette rémunération par l'Etat.

Ce prélèvement sera ajouté à la TIPP, dont il n'est pas besoin de rappeler qu'elle est déjà l'une des plus lourdes d'Europe. Ces coûts supplémentaires, que votre commission estime tout à fait inopportuns, seront supportés in fine par les consommateurs, ce que votre Commission ne peut qu'exprimer.

De surcroît, l'article 1647 du code général des impôts auquel se réfère le dernier alinéa de l'article 3 fixant plusieurs taux différents, applicables à des taxes bénéficiant aux collectivités locales ou à la sécurité sociale et non à un établissement public, il semblerait utile de préciser quel taux sera applicable.

Votre commission vous propose, en conséquence, d'adopter à cet article quatre amendements, ayant respectivement pour objet, outre une précision rédactionnelle :

- de supprimer la possibilité pour le comité professionnel d'emprunte ;,

- d'obliger le comité professionnel à recourir aux services de la SAGESSE, par la voie d'une convention approuvée par l'autorité administrative ;

- de supprimer les prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement afférents à la rémunération du comité professionnel.

Sous le bénéfice de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 4

Constitution des stocks stratégiques

Aux termes de présent article, les stocks stratégiques sont constitués pour partie sous la propre responsabilité des opérateurs pétroliers, et pour partie par l'intermédiaire du comité professionnel.

Il faut distinguer trois hypothèses :

- selon les dispositions du paragraphe I, soit l'opérateur pétrolier bénéficie du statut d'entrepoteur agréé, en référence à l'article 60 de la loi n°92-677 du 17 juillet 1992. Il doit alors, pour remplir la moitié de son obligation légale, constituer et conserver des stocks stratégiques directement, et s'acquitter, pour l'autre moitié, d'un versement libératoire auprès du comité professionnel ;

- soit il ne bénéficie pas de ce statut. Il s'acquitte, selon les dispositions du paragraphe II, de son obligation entièrement par le versement de la rémunération ;

- soit il opère dans les départements d'outre-mer. Il peut, dans le cadre des dispositions prévues par le **paragraphe III**, pour s'acquitter pour moitié de son obligation légale, non seulement gérer lui-même le stock stratégique qu'il est astreint à constituer, mais également recourir à l'intermédiaire d'un ou plusieurs opérateurs habilités à détenir des produits pétroliers en suspension de droits et de taxes, sous sa responsabilité. Il doit, pour l'autre moitié, s'acquitter du versement libératoire.

Par un amendement de cohérence avec les amendements adoptés à l'article 3, votre commission vous propose de permettre aux opérateurs agréés de s'acquitter de la seconde part de leur obligation de stockage soit par le versement de la rémunération au comité professionnel, soit par le recours aux services de la SAGESS.

Sous le bénéfice de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 5

Régime fiscal de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité

Cet article tend à pérenniser le régime fiscal applicable à la SAGESS.

En raison de l'intérêt national qui s'attache à sa mission, le législateur a décidé, en 1987, d'exonérer de l'impôt sur les sociétés l'organisme commun de stockage. A l'issue de chaque exercice, la société est par ailleurs tenue de distribuer à ses actionnaires l'intégralité de ses bénéfices, mais les autorités de tutelle peuvent autoriser le réinvestissement de tout ou partie de ces bénéfices.

Les versements des associés de la société sont également déductibles des résultats imposables, selon l'article 1655 quater du code général des impôts, introduit par l'article 108 de la loi de finances pour 1988, d'après le mécanisme suivant :

- la quote part de chaque associé dans les frais de gestion et les charges financières de la société de stockage est déductible sans plafond ;

- la quote part de chaque associé dans les charges de remboursement de l'emprunt souscrit par la société de stockage pour constituer les fonds propres nécessaires à l'acquisition de son stock initial a été exceptionnellement déductible dans une limite de 400 millions de francs.

Le régime fiscal privilégié de la société est désormais subordonné à la réalisation des prestations mentionnées à l'article 3-II, c'est à dire à la constitution et la conservation des stocks de sécurité pour le compte des opérateurs qui ont payé la rémunération à cet effet.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6

Obligation de pavillon

Cet article tend au maintien de l'obligation de pavillon, qui est l'une des caractéristique du régime pétrolier français, le seul en Europe à imposer une telle obligation.

Depuis la loi de 1928, l'approvisionnement maritime pétrolier de la France doit être assuré, à hauteur des deux tiers des quantités transportées, par une flotte battant pavillon français, c'est à dire entièrement armée d'équipages français. En pratique, cette obligation n'est plus respectée par les importateurs de produits raffinés et pèse à l'heure actuelle uniquement sur les importateurs de pétrole brut.

Le projet de loi prend acte de cette situation et ne maintient cette obligation que pour ces derniers.

a) L'obligation de pavillon national est réaffirmée

L'obligation de pavillon national est actuellement formulée aux articles 6 des décrets du 24 juin 1983 portant autorisation spéciale d'importation, de réception et de traitement du pétrole brut, et a été reprise par l'article 3 du décret n°87-216 du 27 mars 1987.

Son maintien apparaît nécessaire pour des considérations de sécurité nationale.

En effet, la solidarité établie entre les membres de l'Agence internationale de l'énergie ne comporte aucune disposition concernant le transport pétrolier. Par contre, la France dispose de nombreux moyens pour se mettre à l'abri des conséquences d'une crise sur son approvisionnement pétrolier par voie maritime. Contrairement à d'autres pays, tels les Etats-Unis, qui imposent une obligation de transfert rapide de pavillon pour les navires appartenant à des armateurs américains et immatriculés sous pavillon de complaisance, la France ne peut mettre en oeuvre que la protection par sa marine de guerre des bateaux sous pavillon national, ainsi que la réquisition.

L'utilisation de la réquisition peut se fonder, soit en vertu des pouvoirs généraux du gouvernement sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, résultant de la loi du 11 juillet 1938 complétée par l'ordonnance n°58-63 du 6 janvier 1959 et par le décret n°62-367 du 26 mars 1962 pris pour son application, soit à titre de sanction, comme en dispose l'article 4 de la loi du 20 mai 1969, pour le cas où un armateur négligerait d'assurer un transport qui lui incombe ou l'exécuterait dans de mauvaises conditions.

C'est ainsi que, pendant le conflit du golfe arabo-persique, le décret n°91-60 du 17 janvier 1991 a ouvert le droit de réquisition des personnels des compagnies d'armement maritime françaises, en se fondant sur la loi du 11 juillet 1938. Il ne s'agissait cependant que de la flotte commerciale sous pavillon national, et non de la flotte pétrolière.

La réquisition de l'usage d'un navire étranger ne peut s'envisager que pour du cabotage dans les eaux territoriales françaises.

Le gouvernement pourrait également disposer, pour garantir la sécurité des approvisionnements pétroliers, de la loi n°69-441 du 20 mai 1969 sur les transports maritimes d'intérêt national, laquelle oblige les armateurs français à "*assurer les transports maritimes présentant un caractère d'intérêt national*".

Le caractère d'intérêt national d'un transport est constaté par décision du ministre chargé de la marine marchande. Cette loi permet la réquisition des services de l'armateur et prévoit que la rémunération du transport ou de l'affrètement prescrit est négociée d'un commun accord entre le ministre utilisateur et l'armateur intéressé.

Ces considérations ont été reprises pour l'approvisionnement pétrolier de la France par voie maritime.

Les propositions du rapport de la commission interministérielle tripartite des transports maritimes pétroliers, de 1990, présidée par Mme Chassagne, ont été de maintenir l'obligation de pavillon et de contraindre les opérateurs pétroliers à participer au maintien d'une flotte pétrolière opérationnelle de sécurité, mais de transformer son mode de calcul -exprimé traditionnellement en tonnes-mille- en obligation calculée "sur la base des mises à la consommation sur le marché intérieur".

Le niveau de la flotte de sécurité était estimé dans ce rapport à 4 MtPL ¹ pour le pétrole brut et à 0,36 MtPL pour les produits raffinés, niveau qui devrait être "ajusté ensuite en fonction de l'évolution des besoins réels".

L'obligation de pavillon national, bien que sans équivalent dans la Communauté européenne, paraît justifiée au regard des obligations communautaires par la référence à l'article 36 du Traité de Rome. L'impératif de "sécurité nationale" permet ainsi une atteinte légitime au principe de libre prestation de services en matière de transports maritimes posé par le règlement n°4055/86/CEE du 22 décembre 1986, alors même que la proportion du trafic maritime pétrolier assurée par des navires sous pavillon d'autres Etats membres serait réduite à due concurrence par cette exigence d'une flotte pétrolière nationale minimale.

b) Les opérateurs assujettis à l'obligation de pavillon national

Selon le présent article, tout propriétaire "d'une unité de distillation atmosphérique dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut en France métropolitaine", c'est à dire une raffinerie, est tenu à l'obligation de pavillon.

Chaque raffineur devra donc disposer d'une capacité de transport maritime sous pavillon français, en propriété ou par affrètement à long terme, c'est à dire par des navires dont la charte-partie d'affrètement a été agréée par les ministres compétents.

(1) Millions de tonnes de port en lourd.

Consciente des risques de distorsion de concurrence, voire de délocalisation des opérations de raffinage vers des ports de pays n'imposant pas une telle obligation, votre commission a estimé cependant devoir maintenir cette disposition, compte tenu de ses modalités et de son coût relativement modéré au regard du chiffre d'affaire des sociétés concernées.

c) La proportion de la flotte pétrolière sous pavillon national est inchangée

Dans le nouveau système qui est proposé, les raffineurs sont soumis à une obligation de "*capacité de transport*" exprimée en tonnage de port en lourd et proportionnelle à leur capacité de raffinage.

Selon le second alinéa du présent article, le coefficient de proportionnalité sera fixé par décret et ne pourra dépasser 5% .

Ainsi formulée et compte-tenu de la rotation des navires (un même navire pouvant effectuer plusieurs allers-retours entre un pays producteur de pétrole et un pays acheteur la même année), l'obligation de pavillon correspond d'une part, à une obligation de transporter 55% des quantités entrant dans une raffinerie pendant une année civile, soit approximativement ce qui existe à l'heure actuelle, et d'autre part, à la capacité actuelle de la flotte pétrolière française soit environ 3,3 MtPL.

Pour le propriétaire d'une raffinerie traitant en une année 10 millions de tonnes de pétrole brut, cette obligation se traduira par le contrôle d'un ensemble de navires d'une capacité totale de 400 000 tonnes de port en lourd au moins, c'est à dire l'équivalent de deux navires de 200 000 tonnes (pour un taux réglementaire de 4%) ou un navire de 500 000 tonnes (pour un taux réglementaire de 5%).

d) Les modalités de l'obligation de pavillon national sont assouplies de façon inacceptable

Dans la rédaction proposée, cet article rend possible l'immatriculation de tout ou partie de la flotte pétrolière sous pavillon des Kerguelen, sous réserve de l'intervention d'un décret, qui se fait attendre depuis plus de trois ans.

Le rapport Le Drian sur l'avenir de la marine marchande avait proposé en 1989 que les navires transporteurs de

brut pris en compte dans l'obligation de pavillon puissent bénéficier de l'immatriculation des Terres australes et arctiques française, ou pavillon des Kerguelen, seul régime permettant d'améliorer à court terme la compétitivité du pavillon français.

Le pavillon français implique l'enrôlement d'équipages entièrement français et entraîne des surcoûts qui obèrent la compétitivité de ces navires vis-à-vis des unités étrangères non subordonnées à des contraintes semblables. Les charges de personnel que supportent les armateurs, quatre fois plus élevées que sur le marché international, pourraient être allégées par un recours au pavillon des Kerguelen, qui impose 35% de personnel français parmi l'équipage, dont 4 officiers, ce qui assure un encadrement correct du personnel.

Cette immatriculation est, d'ailleurs, déjà autorisée pour les produits pétroliers semi-finis.

Cette solution du pavillon-bis se retrouve chez d'autres Etats européens. C'est ainsi que la Norvège a pu, notamment grâce à ce régime privilégié, constituer en quelques années l'une des toutes premières flottes pétrolières du monde. Partie du 9ème rang mondial à la mi-1987, avec 5 641 TPL, elle a accédé au second rang fin 1990 avant de se maintenir à la mi-1991 au troisième, avec 23 524 TPL. Dans le même temps, la flotte pétrolière française régressait de 4 700 à 3 180 TPL.

L'immatriculation des Kerguelen permettrait une économie annuelle de 50 000 francs par navigant en charges sociales, ce qui ramènerait l'écart du coût d'exploitation d'un navire pétrolier par rapport au coût d'un pavillon international de 10 millions de francs à 3 millions. Elle entraînera, en revanche, 400 suppressions d'emplois parmi le personnel navigant des raffineurs français.

Cette solution est inacceptable.

Cette réduction d'effectif ne sera supportable que si elle s'accompagne d'un plan social.

Au moment où la flotte de commerce française s'achemine vers "l'option zéro", c'est à dire vers sa disparition pure et simple, à l'échéance du 1er janvier 1993, il n'est pas pensable que la flotte pétrolière française se réfugie vers un pavillon-bis, quelles que soient les justifications avancées.

Cependant, le réalisme a conduit votre rapporteur à accepter le pavillon des Kerguelen comme un pis-aller.

Votre rapporteur relève donc avec une intense satisfaction les efforts des pouvoirs publics pour augmenter, sous le pavillon des TAAF, la proportion de l'équipage de nationalité française, actuellement de 35% .

Mais cette mesure ne doit pas faire l'économie d'une réflexion globale sur le financement de cette obligation de pavillon, et au-delà de la flotte pétrolière, d'une prise de conscience par les pouvoirs publics des menaces qui pèsent sur la flotte de commerce française.

e) L'obligation de pavillon national doit avoir des contreparties

L'obligation de pavillon est présentée comme un impératif de sécurité nationale, afin de concourir à l'approvisionnement pétrolier du pays.

Si le principe est affirmé, les conséquences n'en sont pas tirées.

Il n'est pas juste de faire supporter le coût de cette obligation aux seuls armateurs, ni de rendre les marins français responsables de cette situation.

Votre rapporteur tient à souligner que si le pavillon français, d'une manière générale, reste cher, ce n'est pas la faute des marins français, qui sont moins payés que leurs concurrents. Ce sont des charges sociales élevées qui sont responsables du coût du pavillon.

Si l'obligation de pavillon est un service public et un élément indispensable de la sécurité nationale, il faudrait en conséquence que l'Etat joue son rôle et que les mécanismes de la solidarité nationale fonctionnent.

La flotte pétrolière française peut et doit rester sous pavillon national, dès lors qu'elle y sera aidée par l'Etat, qui ne peut imposer d'obligation sans contrepartie, et par le consommateur, qui est le principal bénéficiaire de cette sécurité d'approvisionnement.

Un tel constat était contenu dans le rapport CHASSAGNE :
"Alors que le cadre juridique de la loi de 1928 permettait aux opérateurs d'incorporer dans leurs prix de vente les coûts induits par les contraintes de sécurité qui leur étaient imposées (stocks et obligation de pavillon), la libération des prix et celle des importations des produits raffinés ont fait disparaître ce système de telle sorte que le coût

de l'obligation de pavillon n'est actuellement ni répercutable dans un marché de la distribution extrêmement concurrentiel, ni compensé. Il est soit méconnu, soit absorbé dans les marges de l'entreprise".

Les conclusions du rapport sont encore d'actualité : il faut défiscaliser les salaires du personnel navigant de la flotte pétrolière en vue de diminuer les coûts d'exploitation de la flotte de sécurité, le gouvernement ayant renoncé à majorer de façon minimale la TIPP pour soutenir l'existence d'une flotte pétrolière nationale.

Sous réserve d'un amendement tendant à épurer l'article 6 de tout énoncé d'objectif à valeur non-normative, votre commission vous demande d'adopter le présent article.

Article 7

Information de l'autorité administrative

Cet article institue à la charge des opérateurs pétroliers une obligation d'information de l'autorité administrative, qui est la contrepartie de la liberté d'approvisionnement et devrait permettre à l'autorité administrative de vérifier à tout moment que la sécurité des approvisionnements est correctement assurée .

L'autorité administrative pourra demander à tout opérateur pétrolier tous documents et toutes informations sur sa *"contribution à l'approvisionnement du marché français en pétrole et en produits pétroliers"*.

Les dispositions proposées par le présent article reprennent en fait l'obligation d'information qui était formulée à l'article 14 du décret n°87-216 du 27 mars 1987 modifié, lequel prévoit que les titulaires d'autorisation *"sont tenus de fournir au ministre chargé des hydrocarbures tous documents et informations d'ordre administratif, technique, économique et financier nécessaires à l'appréciation des conditions d'exercice de leur autorisation spéciale"*.

De telles obligations peuvent également se fonder sur l'article 30 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre qui permet au gouvernement de procéder, dès le temps de paix, *"à tout recensement de (...) produits (...) susceptibles d'être requis à la mobilisation"*.

Même si ces dispositions reprennent des sujétions qui existaient sous le régime antérieur, on ne peut que s'étonner du caractère extrêmement large de cette information. Le propre d'un opérateur pétrolier étant de contribuer à approvisionner le marché français, rien ne pourrait juridiquement arrêter le désir de connaissance de l'administration et ses investigations.

C'est pourquoi, votre commission vous propose d'adopter un amendement limitant strictement les informations transmises à l'administration à ce qui sera nécessaire pour l'application de la présente loi.

Selon les indications qui ont été fournies à votre rapporteur, les informations, rendues anonymes, seront transmises à l'A.I.E. et aux Communautés européennes. Selon l'administration, en effet, cette procédure apparaît indispensable pour assurer le respect des engagements souscrits auprès de l'Agence internationale de l'énergie.

Afin de conforter cette procédure, tout en veillant au respect du secret professionnel, votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à rendre obligatoire « l'anonymisation » de ces informations avant leur transmission à d'autres autorités publiques.

Votre Commission vous demande d'adopter le présent article ainsi amendé.

Article 8

Notification des opérations relatives aux installations de raffinage

L'obligation générale d'information prévue à l'article précédent est complétée dans le présent article par une obligation spéciale de notifier à l'autorité administrative tout projet "d'acquisition, de construction, de modification substantielle, d'arrêt définitif, de démantèlement d'une ou plusieurs installations comprises dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers", selon les dispositions, très larges, du premier alinéa.

Aux termes du second alinéa, la notification a un effet suspensif. Il ne peut être entreprise aucune opération projetée, sauf

accord explicite de l'autorité administrative, jusqu'à ce que celle-ci se prononce.

On relèvera que cette rédaction aggrave sensiblement les obligations d'information qui pèsent sur les opérateurs économiques, puisque l'article 5 du décret n°87-216 du 27 mars 1987 dispensait de l'approbation administrative les projets concernant les *"installations de stockage d'une capacité inférieure à 150 mètres cubes"*.

Le décret précité prévoit l'avis conforme de la commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures lorsque le ministre s'oppose aux opérations projetées.

La marge d'appréciation qu'octroie la rédaction du présent article à l'administration est large, puisque l'autorité administrative pourra s'opposer aux opérations projetées, qui recouvrent l'ensemble des activités économiques qui se rattachent au fonctionnement d'une raffinerie, dès lors que celles-ci seront de nature à *"nuire en certaines circonstances à l'approvisionnement du pays"*. Elle peut apprécier en outre de manière discrétionnaire le caractère substantiel d'une modification apportée à une installation.

Dans le souci qui a été le sien tout au long de l'examen de ce texte d'apporter des précisions de forme et de fond indispensables à la clarté des obligations qui seront imposées aux opérateurs, votre commission a procédé à une **nouvelle rédaction du présent article** qui tend à :

- limiter les informations devant être transmises à l'autorité administrative aux projets d'arrêt définitif et de démantèlement ;

- préciser que les pouvoirs de veto de l'autorité administrative ne pourront être exercés que si l'arrêt ou le démantèlement sont de nature à nuire *"gravement"* à l'approvisionnement de la France ;

- instaurer un délai précis pour informer l'autorité administrative d'une opération projetée ;

- et enfin, rétablir la consultation de la commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures afin que la décision du ministre lui permettant de s'opposer aux opérations projetées ne soit pas discrétionnaire.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 9

Définition des règles techniques applicables aux installations pétrolières ne relevant pas de la législation relative aux installations classées

Le présent article a pour objet de donner un fondement législatif aux règles techniques et de sécurité applicables aux installations pétrolières non classées et aux équipements mettant en oeuvre du pétrole brut ou des produits pétroliers, comme les cuves de stockage de fioul domestique ou les chaudières installées chez les particuliers.

Sont concernées les règles techniques et de sécurité relatives :

- au stockage et à la distribution des produits pétroliers dans les lieux non visés par la réglementation sur les installations classées et la réglementation sur les établissements recevant du public,

- aux stockages fixes d'hydrocarbures liquéfiés non soumis à la législation sur les installations classées ou des immeubles recevant du public,

- aux stations de distribution de carburant liquéfié non classées,

qui ne sont du ressort ni de la loi du 12 août 1961, relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, ni de celle du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

Les règles techniques et de sécurité applicables aux installations pétrolières classées continuent de relever de la réglementation spécifique à ces installations.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 10

Modification de la loi du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie

Cet article apporte deux précisions à la loi du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie :

- les situations de pénurie localisée pourraient désormais permettre de mettre en oeuvre les dispositions de ladite loi ;

- dans le cadre des mesures qui pourraient être prises en application de la loi de 1974, le gouvernement est habilité à ordonner un déstockage des produits pétroliers.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 11

Pouvoirs du gouvernement en cas de crise

Cet article tend à doter l'autorité administrative de nouveaux pouvoirs d'action sur les approvisionnements pétroliers en cas de menace sur la sécurité du pays.

1- L'arsenal juridique déjà en vigueur

En cas de crise internationale menaçant l'approvisionnement pétrolier de la France, le gouvernement dispose de nombreux instruments lui permettant d'instituer un contrôle sur l'approvisionnement énergétique, que ce soit pour faire face à une menace militaire ou bien pour affronter une crise internationale n'impliquant pas militairement notre pays.

a) Les pouvoirs généraux reconnus au gouvernement en temps de guerre

Deux textes peuvent être utilisés en cas de conflit :

- la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre habilite, de façon très générale, le gouvernement à préparer, en temps de paix, des *"mesures ayant pour objet l'organisation de la Nation pour le temps de guerre"* ;

- l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense autorise, dans son article 5 b) le gouvernement à soumettre à contrôle et à répartition, notamment, les *"ressources en énergie"* et, à cet effet, *"d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens les sujétions indispensables"*.

Ces textes permettent de couvrir les situations où la défense du pays est en jeu, mais non les situations de crise internationales qui ne menacent pas l'intégrité territoriale de la France, mais qui auraient néanmoins des effets sur la sécurité nationale, en pesant sur notre approvisionnement pétrolier.

b) Les mesures de contrôle de l'approvisionnement pétrolier en cas de crise internationale

- La loi n°74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie autorise, en son article premier, le gouvernement, en cas de pénurie ou de menace sur l'équilibre des échanges extérieurs, à soumettre, par décret en Conseil des ministres, pour une période déterminée, à contrôle et à répartition *"en tout ou partie les ressources en énergie et en produits énergétiques de toute nature, les produits pétroliers même à usage non énergétique et les produits dérivés ou substituables y compris les produits chimiques"*.

- Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, le gouvernement, en adhérant à l'Accord international de l'énergie de 1974, s'est engagé à appliquer les éventuelles mesures de stockage, de répartition et de réduction de la consommation qui seraient décidées par l'Agence internationale de l'énergie.

2- Les nouveaux pouvoirs conférés à l'autorité administrative par le présent article

- Les circonstances qui autorisent désormais, selon les dispositions du présent article, l'autorité administrative à décider d'un embargo sont de deux ordres :

a) Tout d'abord, certaines se réfèrent à des circonstances internationales comme la "guerre", la "tension internationale grave constituant une menace de guerre".

Bien qu'excluant, dans son article 18, les mesures qui seraient conduites sous la responsabilité du ministre chargé de la défense, on ne peut pas ne pas s'interroger sur les chevauchements de compétences qui pourraient, le cas échéant, survenir.

Les engagements "contractés en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale" se réfèrent à l'article 41 de la Charte des Nations-Unies, qui permet au Conseil de Sécurité de prendre des mesures de coercition non militaires en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression (chapitre VII). Ces mesures peuvent notamment "comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications".

b) Les "mesures décidées par la Communauté européenne" auxquelles semble se référer le présent article pourraient être prises sur le fondement juridique suivant :

Dans le cadre de la coopération politique, des mesures d'embargo ont déjà été décidées sur le fondement de l'article 113 du Traité de Rome, dans le conflit du golfe arabo-persique.

C'est ainsi que le règlement CEE 2340/90 du Conseil du 8 août 1990 a, en application de la résolution n°661 (1990) du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, interdit "l'introduction sur le territoire de la Communauté de tout produit originaire ou en provenance de l'Iraq ou du Koweït", ainsi que l'exportation vers ces pays de tout produit originaire ou en provenance de la Communauté.

Lorsque le traité d'Union Européenne signé le 7 février 1992 sera applicable, son article 228 A habilitera le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, à prendre les mesures urgentes nécessaires "visant à interrompre ou à réduire en tout ou partie les relations économiques avec un ou plusieurs pays".

Cette action s'inscrira dans les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité communes.

Notons que le Parlement européen a demandé, dans un avis du 18 mars 1992, à être consulté, lorsque la Commission prend des initiatives en matière de sanctions.

- Les conditions dans lesquelles le gouvernement peut décider d'un embargo sont facilitées.

Le présent article permet à l'autorité administrative de *"réglementer ou de suspendre l'importation ou l'exportation de pétrole brut ou de produits pétroliers"*, c'est à dire d'imposer un embargo.

On peut souligner que le gouvernement dispose déjà de tels pouvoirs.

En effet, l'article 21 du code des douanes l'autorise, en cas de *"mobilisation, d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense, en période de tension extérieure lorsque les circonstances l'exigent"*, de *"réglementer ou suspendre l'importation et l'exportation de certaines marchandises"*.

Cet article prévoit l'intervention d'un décret en Conseil des ministres, pris sur la proposition du ministre chargé de l'organisation économique de la Nation en temps de guerre, alors que le présent projet de loi propose qu'un décret simple déterminera la procédure à suivre : un embargo pourra être décidé par un simple arrêté interministériel. La justification donnée est que cette procédure permettra ainsi à la France de réagir rapidement.

Votre commission estime qu'un embargo, mesure grave, est et doit rester un acte politique et non une mesure administrative. En conséquence, l'embargo doit être décidé par le Conseil des ministres, sous la présidence du chef de l'Etat, et non par un simple arrêté interministériel.

En outre, la référence à des *"mesures décidées par la Communauté européenne"* apparaît trop vague et ne semble pas conforme au principe de subsidiarité dans son esprit. Puisqu'un article du traité sur l'Union européenne vise explicitement l'embargo, votre commission vous propose d'en faire expressément référence.

Votre commission a donc procédé à une nouvelle rédaction du présent article afin de prendre en compte ces considérations.

Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle propose.

Article 12

Sanctions en cas de manquement aux obligations d'information

a) Le dispositif proposé

Le paragraphe I de cet article habilite des agents désignés soit par le ministre chargé des hydrocarbures, soit par le ministre chargé des douanes à opérer des contrôles pour vérifier le niveau et la modalités des stocks stratégiques.

Pour l'exercice de cette mission, le présent article les autorise à avoir libre accès aux locaux professionnels des établissements où sont conservés ces stocks, pendant les heures d'ouverture de ces établissements seulement.

Ce paragraphe prévoit en outre que des agents pourront demander communication de tout document, *"quel qu'en soit le support"*.

Aux termes du paragraphe II, non seulement le niveau des stocks stratégiques, mais également les modalités de constitution et de conservation de ces stocks pourra être dressé par procès-verbal par des agents désignés par le ministre chargé des douanes ou par le ministre chargé des hydrocarbures.

Le paragraphe III décrit la procédure applicable en cas de manquement aux obligations de constitution des stocks stratégiques. Cette procédure comportera trois étapes :

- en cas de manquement aux obligations de constitution de stocks stratégiques, un procès-verbal sera dressé ;

- celui-ci est remis au contrevenant, qui a accès au dossier et dispose d'un mois pour présenter ses observations écrites ;

- le ministre chargé des hydrocarbures inflige une amende au plus égale au quadruple du montant du versement libératoire que l'opérateur pétrolier aurait dû verser et correspondant au volume des stocks stratégiques qui n'ont pas été *"régulièrement constitués"*.

La décision du ministre est susceptible de recours de pleine juridiction.

b) des dispositions contestables

Les dispositions de l'article 12 encourent un triple reproche : elles confèrent trop de pouvoir à l'administration, elles donnent des garanties insuffisantes aux personnes concernées, enfin, elles apportent des garanties insuffisantes.

- Le *"libre accès"* de l'administration est un véritable droit de perquisition sans les garanties traditionnelles qui s'attachent à cette procédure.

On ne peut que regretter la tendance actuelle qui permet la prolifération des investigations par diverses autorités administratives, hors du cadre habituel du code de procédure pénale.

Selon un juriste, *"il ne sera plus nécessaire bientôt de lancer des opérations portes ouvertes tant les occasions légales de visites de locaux d'entreprises tendent à se multiplier"*. Plus sérieusement, on ne peut que s'inquiéter de ces dérives. *"Nous assistons ainsi à un véritable grignotage des libertés consistant à déguiser des perquisitions sous les traits plus flatteurs de l'exercice d'un droit de visite (...) puis désormais, ce qui est encore plus trompeur, sous les traits d'un droit d'accès, ceci aux seules fins d'échapper au droit des perquisitions dont les règles sont fixées par les articles 56 et suivants du code de procédure pénale"*.

Certes, le gouvernement n'a nullement eu l'intention dans ce projet de loi d'échapper aux rigueurs du code de procédure pénale, mais a été plutôt motivé par des impératifs de sécurité nationale dont il doit assurer le respect par un contrôle étroit sur les sociétés pétrolières.

Mais ce contrôle ne peut être effectué par n'importe quel moyen.

Or, les dispositions de l'article 12 ont une portée équivalente au droit de perquisition.

La perquisition permet en effet de mener des investigations privées. Or, les locaux professionnels sont des locaux privés selon la décision n°83-164 du 29 décembre 1983 du Conseil constitutionnel. La perquisition a pour objet la recherche ou la constatation d'infractions ; en l'espèce, il s'agira des infractions à la présente loi. En dehors des enquêtes préliminaires, où elles

s'effectuent avec le consentement exprès et écrit de la personne chez qui elle a lieu, la personne concernée ne peut s'opposer à l'accès aux locaux.

Ce serait effectivement le cas si l'administration avait le "libre accès" prévu par le présent article.

Cette solution, qui ne saurait se confondre avec la procédure administrative de visite, cette dernière pouvant rencontrer un refus de la part de la personne qui est l'objet de cette mesure, sans qu'aucune sanction autre que la suppression d'un avantage ou d'une autorisation administrative soit la conséquence de cette attitude, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n°90-286 du 28 décembre 1990), ne saurait rencontrer l'agrément de votre commission.

- Les garanties prévues à cet article semblent insuffisantes.

Les agents habilités à relever des procès-verbaux ne sont pas assermentés. Rien n'empêcherait des officiers des police judiciaire de procéder à ces contrôles, puisque ces derniers peuvent se faire accompagner d'une personne qualifiée, quand il y a lieu à procéder à des constatations ou examens techniques ou scientifiques qui ne peuvent être différés, selon les dispositions des articles 60 et 77-1 du code de procédure pénale.

Mais il est vrai qu'il paraît inopportun de charger la police judiciaire d'un tel contrôle, de façon exclusive, les agents des douanes, qui sont assermentés, pouvant y procéder, dans les conditions définies à l'article 64 du code des douanes. De même il a paru utile à votre commission que les agents désignés par le ministre chargé des douanes ou par le ministre chargé des hydrocarbures puissent y procéder, sous la condition qu'ils soient assermentés.

Même si l'administration ne peut accéder qu'aux locaux professionnels pendant les heures d'ouverture des établissements, l'article 12 ne prévoit ni la présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, ce qui correspond au principe fondamental du caractère contradictoire de la procédure et s'applique notamment aux "visites" fiscales (article L-16 B du livre des procédures fiscales), ni le contrôle effectif de l'autorité judiciaire, comme l'information préalable ou a posteriori du procureur de la République.

Enfin, la notion de "communication" des documents aux agents de l'administration est particulièrement floue, puisqu'elle pourrait être interprétée dans le sens de "prendre copie" comme dans le sens d'une saisie.

c) Des pouvoirs exorbitants déjà sanctionnés par le Conseil constitutionnel

Lors du débat sur la réglementation des télécommunications, la commission des affaires économiques et du plan du Sénat avait déjà manifesté son souci d'apporter les garanties suffisantes lors de "visites d'entreprise" par l'administration.

N'ayant pas été entendu, la Haute Assemblée avait eu la satisfaction de voir la disposition contestée annulée par le Conseil constitutionnel dans une décision n°90-281 du 27 décembre 1990.

Un nouveau texte, la loi n°91-648 du 11 juillet 1991, avait du être présenté à nouveau en tenant compte des observations formulées par le Sénat et consacrées par le Conseil constitutionnel, en prévoyant, notamment, l'information préalable du Procureur de la République, et la nécessité d'une autorisation judiciaire pour saisir les matériels dans les locaux professionnels.

Telles sont les raisons qui ont conduit votre Commission à proposer une nouvelle rédaction du paragraphe I du présent article, afin de mieux garantir les droits des personnes contre les visites d'entreprises par l'administration.

Par coordination, elle vous propose également un amendement modifiant la rédaction du paragraphe II.

Elle a adopté enfin un amendement au paragraphe III, rétablissant le pouvoir discrétionnaire du ministre pour infliger, ou non, une amende.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 13

Sanctions en cas de manquement à l'obligation de pavillon national

Le premier alinéa de cet article habilite des agents désignés soit par le ministre chargé des hydrocarbures, soit par le

ministre chargé de la marine marchande, à opérer des contrôles pour vérifier le respect de l'obligation de pavillon.

Ces manquements seront vérifiés par des contrôles sur pièces, au vu des déclarations des compagnies pétrolières, lesquelles doivent transmettre à l'administration d'une part, le nom des bateaux qui transportent du pétrole, et d'autre part, les quantités de pétrole importées. Les agents des douanes pourront vérifier le respect de cette obligation au vu des quantités entrées en raffinerie.

Aux termes du deuxième alinéa, copie est remise au contrevenant, lequel a accès au dossier et est mis à même de présenter des observations écrites dans un délai d'un mois.

En cas de manquement à cette obligation, et au vu des procès-verbaux qui peuvent être dressés, le ministre de la marine marchande inflige une amende au plus égale à 10 francs. par tonne de pétrole brut entrée dans l'usine exercée de raffinage, en vertu du troisième alinéa du présent article..

La décision du ministre est, aux termes du quatrième alinéa, susceptible de recours de pleine juridiction.

Le cinquième et dernier alinéa de l'article prévoit que le montant maximum de l'amende est indexé sur la réévaluation de la limite inférieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu.

Sous la réserve de deux amendements de coordination et d'un amendement de précision faisant relever ces sanctions de la seule compétence du ministre chargé de la marine marchande, s'agissant de l'obligation de pavillon, votre commission vous demande d'adopter le présent article.

Article 14

Sanctions en cas de manquement aux obligations de constitution de stocks stratégiques

Le présent article fixe les sanctions applicables aux opérateurs qui ne se conformeraient pas aux obligations de l'article 7 du présent projet de loi, relatif à la constitution de stocks stratégiques.

a) Le dispositif de sanction proposé

Les opérateurs pétroliers qui ne fourniront pas les informations relatives à leur contribution à l'approvisionnement du marché français en pétrole brut et en produits pétroliers peuvent se voir infliger une astreinte quotidienne d'un maximum de 20 000 francs, à l'issue de la procédure suivante :

- un procès-verbal est dressé par les agents que désignera le ministre chargé des hydrocarbures ;

- copie de ce procès-verbal sera remise à l'auteur du manquement, qui sera mis à même de présenter ses observations écrites, dans un délai de 10 jours au moins ;

- le ministre chargé des hydrocarbures, au vu de l'ensemble du dossier, devra prendre une décision motivée ordonnant une "astreinte journalière" d'un montant maximum de 20 000 francs. La rédaction retenue ne lui laisse aucune latitude pour ordonner, ou pas, une astreinte ;

- la décision est notifiée au contrevenant, qui dispose d'un délai, que ne fixe pas le projet de loi, pour satisfaire à ses obligations. A l'expiration de ce délai, qui court à compter de la notification, l'astreinte journalière devra être réglée si le refus de communication persiste.

Le montant de l'astreinte est réévalué chaque année par indexation sur la limite inférieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu.

La décision du ministre est susceptible de recours de pleine juridiction. Le président du tribunal administratif peut prononcer un sursis à exécution dans les quinze jours suivant sa saisine.

En cas de respect partiel de l'obligation d'information, le ministre peut prononcer une remise ou un reversement partiel du produit des astreintes, si le redevable établit que l'inexécution de ces obligations ressort de circonstances indépendantes de sa volonté.

b) Un dispositif à améliorer

La possibilité, pour un ministre, d'infliger des astreintes lui-même, proprio motu, n'est pas fréquente. Elle n'existe guère que dans un seul texte : l'article 25 de la loi n°79-1150 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes.

Certes, le Conseil constitutionnel reconnaît, de manière générale désormais, qu'un pouvoir de sanction peut être attribué par le législateur au profit de toute autorité administrative agissant dans le cadre des prérogatives de puissance publique, dès lors *"d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté, et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis"* (décision n°89-260 du 28 juillet 1989).

Cependant, les garanties dont le prononcé d'astreinte est entouré semblent insuffisantes à votre commission. Cette astreinte reste sans commune mesure avec le manquement sanctionné qui est un simple défaut d'information.

Votre commission, outre un amendement de coordination avec la rédaction qu'elle a adoptée pour l'article 12, a ainsi souhaité laisser un délai afin de permettre aux opérateurs pétroliers de se conformer aux demandes de l'administration de respecter l'obligation de stockage. Elle a, en outre, eu le souci d'introduire une étape supplémentaire, à savoir une mise en demeure, évitant que la sanction ne soit infligée de manière trop automatique. Elle a transformé l'astreinte de *"sanction pécuniaire"* et ramené son montant à 10 000 francs par jour de manquement.

Elle a en conséquence procédé, par amendements, à une nouvelle rédaction des premier et troisième alinéas du présent article. Elle a, en outre, adopté un amendement rédactionnel aux quatrième et cinquième alinéas.

Les dispositions relatives au droit de recours apportent des garanties suffisantes auxquelles souscrit votre commission.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 15

Recouvrement des astreintes et des amendes

Cet article dispose que les amendes et astreintes mentionnées aux articles précédents sont recouvrées comme en matière de contribution directe et versées au Trésor.

Votre commission vous présente, à cet article, un amendement de coordination tendant à faire disparaître la référence à l'astreinte.

Elle vous demande d'adopter l'article 15, ainsi amendé.

Article 16

Sanctions en cas de manquement aux obligations de notification des opérations relatives aux installations de raffinage

Cet article fixe les sanctions au non-respect des dispositions de l'article 8 du projet de loi.

Une acquisition, construction ou modification substantielle, un arrêt définitif ou un démantèlement d'une ou plusieurs installations comprises dans une usine exercée de raffinage qui n'auraient pas été notifiées à l'autorité administrative ou qui auraient été entrepris malgré son opposition sont susceptibles d'une amende de 10 millions de francs, qui peut être portée au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction, et de sanctions pénales, de six mois à deux ans d'emprisonnement.

Ces sanctions apparaissent à votre commission extrêmement sévères et constituent une novation par rapport au régime actuel.

Votre commission s'est interrogée sur les motifs qui, à l'heure de la libéralisation du régime pétrolier, ont conduit les pouvoirs publics à frapper avec autant de rigueur les activités de ces opérateurs, tant en ce qui concerne la création de nouvelles installations que leur fonctionnement, ou même leur "*modification substantielle*".

Cette attitude est d'autant plus paradoxale que de telles opérations devraient, aux termes de l'article premier de la présente loi, s'exercer librement.

Si l'on peut admettre que le ministre chargé des hydrocarbures et, sous son autorité, l'administration compétente, doivent conserver un droit de regard sur la localisation et la dimension des installations de raffinage, le pouvoir de veto que lui

donne l'article 8 pour en assurer le contrôle apparaît déjà comme une arme extrêmement efficace.

Une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans semble tout à fait inappropriée, d'autant qu'elle serait applicable, selon le présent article, à "quiconque engage" une des opérations visées par l'article 8. D'un point de vue pénal, le responsable de l'infraction sera très difficile à identifier si l'on maintient une telle rédaction.

L'amendement que votre commission vous propose d'adopter à cet article répond à la quadruple préoccupation :

- de limiter la sanction à une amende pénale et de restreindre son montant à 10 millions de francs, en supprimant les peines d'emprisonnement ;

- de mieux définir l'auteur de l'infraction ;

- de préciser que les seules opérations qui pourront être sanctionnées sont celles qu'elle a énuméré à l'article 8 ;

- d'imposer à l'administration d'exprimer de façon expresse son opposition aux projets relatifs à une raffinerie, avant que n'intervienne la sanction.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article, ainsi modifié.

Article 17

Sanctions en cas de manquement aux obligations en cas de crise

Dernier élément du dispositif de sanctions, cet article a trait à l'inobservation des mesures décidées en application de l'article 11. Les manquements à la réglementation de la suspension de l'importation ou de l'exportation de pétrole brut ou de produits pétroliers, sont constatées selon les règles fixées par le code des douanes.

Le non respect de cette obligation est passible des peines prévues par l'article 414 du même code, lequel prévoit, outre un emprisonnement maximum de 3 ans et une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude, la confiscation de cet

objet, des moyens de transport ou des objets servant à masquer la fraude.

Or, des sanctions sont déjà énoncées par l'ordonnance n°58-1331 du 23 décembre 1958, relative à la constatation, à la poursuite et la répression des infractions en matières de répartition des produits industriels et de l'énergie, à laquelle la loi de 1974 sur les économies d'énergie se réfère.

L'article premier de cette ordonnance énonce que celle-ci a pour objet de réprimer les infractions aux *"dispositions législatives et réglementaires, présentes ou à intervenir concernant la répartition, la récupération, la mobilisation ou le rationnement des produits industriels et de l'énergie"*.

Les dispositions de l'ordonnance de 1958 permettent sans doute avant tout à l'administration de *"bloquer tout ou partie des produits industriels ou énergétiques sur lesquels a porté l'infraction"*.

Les mesures prévues par l'article 17 du présent projet de loi auraient pour effet de compléter l'éventail des sanctions que l'autorité administrative peut prononcer à l'encontre des opérateurs économiques. On observera, cependant, qu'entre les mesures de *"confiscation"* prévues à l'article 414 du code des douanes et les mesures de *"blocage"* de l'ordonnance de 1958, la différence pratique est mince pour l'opérateur pétrolier.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 18

Exclusion des opérations relatives à la Défense Nationale

L'article 18 exclut les dispositions de la présente loi des opérations qui sont conduites sous la responsabilité du ministre chargé de la défense.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 19

Entrée en vigueur et abrogation des dispositions antérieures.

Cet article prévoit que les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1er janvier 1993.

L'ensemble de la législation de l'entre-deux-guerres relative au régime du pétrole est abrogée, à savoir :

- la loi du 10 janvier 1925,
- l'article 53 de la loi du 4 avril 1926,
- la loi du 16 mars 1928,
- la loi du 30 mars 1928.

Il serait opportun que les textes réglementaires d'application de cette législation qui, en principe, deviendront caducs dès l'entrée en vigueur de la loi, soient mis à jour dans les meilleurs délais.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*

* *

En conséquence, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p align="center">Projet de loi portant réforme du régime pétrolier</p>	<p align="center">Projet de loi portant réforme du régime pétrolier</p>
	<p align="center">Article premier</p>	<p align="center">Article premier</p>
	<p>La réception en provenance de l'étranger et l'expédition à destination de celui-ci, le traitement, le transport, le stockage et la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers sont exercés librement sous réserve du respect des dispositions de la présente loi.</p>	<p>Sous réserve du respect des dispositions de la présente loi, la réception ...</p>
		<p>... pétroliers s'effectuent librement.</p>
	<p align="center">Art. 2.</p>	<p align="center">Art. 2.</p>
	<p>Quiconque réalise, en France métropolitaine, une opération entraînant l'exigibilité des taxes intérieures de consommation sur un produit pétrolier figurant sur la liste annexée à la présente loi ou livre à l'avitaillement des aéronefs un produit pétrolier figurant sur cette liste est tenu de contribuer à la constitution et à la conservation de stocks stratégiques.</p>	<p>Toute personne physique ou morale qui réalise...</p>
		<p>... stratégiques.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Quiconque met à la consommation ou livre à l'avitaillement des aéronefs, dans un département d'outre-mer, un produit pétrolier figurant sur la liste annexée à la présente loi est tenu de contribuer à la constitution et à la conservation de stocks stratégiques dans ce département.

Toute personne physique ou morale qui met...

... département.

Un décret fixe le volume des stocks stratégiques que chaque opérateur est tenu de constituer et conserver pendant douze mois en proportion des quantités de produits faisant l'objet des opérations mentionnées aux deux alinéas précédents. Cette proportion est calculée de telle sorte que la France dispose en permanence de stocks stratégiques équivalant au moins au quart des quantités nettes de pétrole brut et de produits pétroliers importées ou introduites l'année civile précédente.

Un décret...

...équivalant au quart...

... précédente.

L'obligation de stockage porte sur le produit même qui a fait l'objet d'une opération mentionnée aux deux premiers alinéas du présent article. Toutefois le stockage d'autres produits peut être admis comme équivalent dans des conditions fixées par décret.

Alinéa sans modification

Art. 3.

Art. 3.

I - La constitution et la conservation, directement ou par l'intermédiaire de prestataires de services, de stocks stratégiques de pétrole brut et de produits pétroliers prévus par la présente loi, à l'exclusion de ceux mentionnés au a) du I et au a) du III de l'article 4, sont assurées par un comité régi par la loi n° 78-654 du 22 juin 1978 concernant les comités professionnels de développement économique.

I - Alinéa sans modification

Cet établissement peut emprunter.

Alinea supprimé

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

II - L'établissement constitue et conserve, pour chaque produit figurant dans la liste annexée à la présente loi, un stock correspondant à l'obligation qui pèse sur l'opérateur qui a payé la rémunération mentionnée ci-dessous.

Il peut recourir aux services de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité mentionnée à l'article 1655 quater du code général des impôts, dans le cadre d'une convention approuvée par l'autorité administrative.

La localisation des stocks stratégiques placés sous sa responsabilité est soumise à l'approbation de l'autorité administrative.

La rémunération que reçoit l'établissement pour les services qu'il rend est déterminée par son conseil d'administration ; elle correspond, pour chaque redevable, aux coûts de constitution et de conservation pendant un an des stocks stratégiques pris en charge au titre de l'article 4, ci-après.

Ces rémunérations sont perçues pour le compte de l'établissement par l'Etat, comme en matière de taxes intérieures de consommation. L'Etat perçoit, en outre, sur le produit de ces rémunérations un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement, dont le taux est fixé conformément à l'article 1647 du code général des impôts. Un arrêté du ministre chargé du budget fixe les modalités de répartition de ce prélèvement.

II - *En vue de constituer et de conserver, pour chaque produit figurant sur la liste annexée à la présente loi, un stock correspondant à l'obligation qui pèse sur l'opérateur ayant payé la rémunération mentionnée ci-dessous, le comité recourt aux services de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité mentionnée à l'article 1655 quater du code général des impôts, dans le cadre d'une convention approuvée par l'autorité administrative.*

Alinéa sans modification

La rémunération que reçoit le comité pour ...

...ci-après.

Ces rémunérations sont perçues par l'Etat pour le compte du comité, comme en matière de taxes intérieures de consommation et reversées à ce dernier dans un délai de quinze jours. Ces rémunérations n'entrent pas dans l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 4.

I - Tout opérateur qui, pour les produits pétroliers, bénéficie en France métropolitaine du statut d'entrepôt agréé défini à l'article 60 de la loi n° 92 677 du 17 juillet 1992 constitue et conserve les stocks stratégiques dont il est redevable au titre du premier alinéa de l'article 2 :

a) pour une part, déterminée par décret, directement ou, sous sa responsabilité, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs autres entrepositaires agréés ;

b) pour l'autre part, par le versement de la rémunération mentionnée à l'article 3 paragraphe II.

II - En France métropolitaine les autres opérateurs s'acquittent de la totalité de l'obligation définie au premier alinéa de l'article 2 dont ils sont redevables, par le versement de la rémunération mentionnée à l'article 3 paragraphe II.

III - Dans les départements d'outre-mer, les opérateurs constituent et conservent les stocks stratégiques dont ils sont redevables au titre du second alinéa de l'article 2 :

a) pour une part, déterminée par décret, directement ou, sous leur responsabilité, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs autres opérateurs habilités à déterminer des produits pétroliers en suspension de droits et taxes ;

Art. 4.

I - Alinéa sans modification

a) Alinéa sans modification

b) pour l'autre part, soit par le versement de la rémunération mentionnée à l'article 3 paragraphe II, soit par l'intermédiaire de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité mentionnée à l'article 1655 quater du code général des impôts.

II - Sans modification

III - Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

b) pour l'autre part, par le versement de la rémunération mentionnée à l'article 3 paragraphe II.

Art. 5.

A compter du 1^{er} janvier 1993, le régime fiscal fixé à l'article 1655 quater du code général des impôts est subordonné à la réalisation par la société anonyme de gestion des stocks de sécurité des prestations mentionnées à l'article 3 paragraphe II, à l'exclusion de toute autre.

Art. 6.

Dans le but d'assurer le fonctionnement de l'économie nationale en période de crise ou de conflit, tout propriétaire d'une unité de distillation atmosphérique dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut en France métropolitaine est tenu de disposer, en propriété ou par affrètement à long terme, d'une capacité de transport maritime sous pavillon français proportionnelle aux quantités de pétrole brut qui entrent dans ladite usine.

Un décret détermine cette capacité de transport et son mode de calcul, dans la limite d'un tonnage de port en lourd égal au plus à 5 % des quantités de pétrole brut qui sont entrées dans l'usine exercée de raffinage au cours de la dernière année civile.

Art. 5.

Sans modification

Art. 6.

Tout propriétaire...

... usine.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 7.

Quiconque réceptionne ou expédie en provenance ou à destination de l'étranger, traite, transporte, y compris par voie maritime, ou stocke du pétrole brut ou des produits pétroliers ou distribue des produits pétroliers est tenu de fournir à l'autorité administrative, à la demande de cette dernière, tous documents et informations sur sa contribution à l'approvisionnement du marché français en pétrole brut et en produits pétroliers.

Les documents et informations mentionnés à l'alinéa précédent peuvent être d'ordre administratif, technique, économique et financier.

Art. 8.

Les projets d'acquisition, de construction, de modification substantielle, d'arrêt définitif, de démantèlement d'une ou plusieurs installations comprises dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers doivent être notifiés à l'autorité administrative.

Celle-ci peut s'opposer aux opérations projetées dans un délai d'un mois après le dépôt de la demande, si ces opérations sont de nature à nuire en certaines circonstances à l'approvisionnement pétrolier du pays. Les opérations projetées ne peuvent être engagées durant ce délai sauf si elles font l'objet d'un accord explicite.

Art. 7.

Toute personne physique ou morale qui réceptionne ...

... est tenue de...

...informations directement nécessaires au respect des dispositions de la présente loi.

Alinéa sans modification

Avant transmission soit aux autorités communautaires, soit à l'agence internationale de l'énergie, les documents communiqués aux autorités administratives nationales en vertu du présent article sont rendus anonymes.

Art. 8.

Les projets d'arrêt définitif ou de démantèlement ...

... l'autorité administrative, quinze jours avant leur mise en oeuvre.

Celle-ci ...

... nuire à l'approvisionnement pétrolier du pays et après avis de la commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures. Les opérations ... explicite.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 9.

Les règles techniques et de sécurité applicables aux installations pétrolières et aux équipements mettant en oeuvre du pétrole brut ou des produits pétroliers qui ne sont pas soumis à autorisation ou à déclaration au titre de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement sont fixées dans des conditions définies par décret.

Art. 9.

Sans modification

Art. 10.

L'article premier de la loi n° 74-908 du 29 octobre 1974 modifiée, relative aux économies d'énergie est modifié comme suit :

Art. 10.

Sans modification

**Loi n° 74-908
du 29 octobre 1974 modifiée
relative aux économies
d'énergie.**

Article premier

En vue de remédier à la pénurie énergétique ou à une menace sur l'équilibre des échanges extérieurs, le Gouvernement peut, par décret en Conseil des Ministres, et pour une période déterminée, soumettre à contrôle et à répartition, en tout ou en partie, les ressources en énergie et en produits énergétiques de toute nature, ainsi que les produits pétroliers, même à usage non énergétique, et les produits dérivés ou substituables y compris les produits chimiques.

Il peut également, dans les mêmes conditions, interdire toute publicité ou toute campagne d'information commerciale relative à ces produits ou à leurs conditions d'utilisation. Toutefois, des dérogations peuvent être accordées à des actions publicitaires compatibles avec la politique d'économie d'énergie du Gouvernement.

- au premier alinéa, les mots : "y compris localisée" sont ajoutés après les mots : "pénurie énergétique".

Texte en vigueur

Les décrets mentionnés ci-dessus déterminent les autorités administratives compétentes pour prendre les mesures de contrôle et de répartition des produits et de contrôle de la publicité.

Ces mesures concernent la production, l'importation, l'exportation, la circulation, le transport, la distribution, le stockage, l'acquisition, la cession, l'utilisation et la récupération des produits mentionnés au premier alinéa ci-dessus, et peuvent comporter la mobilisation, le rationnement et, sans préjudice de l'application de la législation des prix, la fixation des conditions techniques et financières de mise à disposition et de vente desdits produits, ainsi que celles relatives à l'installation des équipements les utilisant.

Ces mesures peuvent également obliger tout constructeur, importateur, vendeur ou loueur de tous appareils, matériels ou équipements consommant de l'énergie à mentionner la consommation de ces appareils, matériels ou équipements dans des conditions normalisées d'utilisation. Il peut être imposé dans les mêmes conditions aux vendeurs ou aux loueurs de locaux achevés après la promulgation de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 d'indiquer aux acheteurs ou locataires les caractéristiques et les quantités des fournitures énergétiques destinées aux installations de chauffage, de climatisation et de production d'eau chaude et les dépenses prévisionnelles correspondantes.

Texte du projet de loi

- au quatrième alinéa, les mots : "le déstockage" sont ajoutés après les mots : "le stockage".

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Lorsqu'elles ne constituent pas des infractions au Code des douanes, les infractions aux dispositions prises en application des alinéas précédents sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions de l'ordonnance n° 58-1331 du 23 décembre 1958 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière de répartition des produits industriels et de l'énergie.

Texte du projet de loi

Art. 11.

En cas de guerre, en cas de tension internationale grave constituant une menace de guerre, pour faire face aux engagements contractés en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale, ou pour l'application de mesures décidées par la Communauté européenne, l'autorité administrative peut, dans des conditions fixées par décret, réglementer ou suspendre, lorsque les circonstances l'exigent, l'importation ou l'exportation de pétrole brut ou de produits pétroliers.

Art. 12.

1 - Les agents désignés par le ministre chargé des hydrocarbures ou par le ministre chargé des douanes ont libre accès dans les locaux professionnels des établissements où sont conservés des stocks stratégiques pendant les heures d'ouverture de ces établissements. Ils peuvent demander communication de tout document, quel qu'en soit le support, nécessaire au contrôle du niveau des stocks stratégiques ainsi qu'au contrôle des modalités selon lesquelles ces stocks sont constitués et conservés.

Propositions de la commission

Art. 11.

Le Gouvernement peut, par décret en Conseil des Ministres, réglementer ou suspendre l'importation ou l'exportation de pétrole brut ou de produits pétroliers :

- en cas de guerre,
- en cas de tension internationale grave constituant une menace de guerre,

- pour faire face aux engagements contractés en vue du maintien de la paix,

- pour l'application de mesures prises par la Communauté européenne selon les modalités prévues par l'article 228 A du traité instituant la Communauté économique européenne modifié par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992.

Art. 12.

1 - *Outre les officiers et agents de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale et, dans leur domaine de compétence, les agents des douanes agissant conformément aux dispositions du code des douanes, les agents habilités à cet effet par le Premier ministre et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat peuvent rechercher et constater par procès-verbal les infractions aux dispositions de la présente loi et des textes pris pour son application.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Ces agents ont accès aux établissements où sont conservés des stocks stratégiques dans les conditions ci-après définies.

Ils peuvent avoir accès uniquement aux locaux professionnels et pendant les heures d'ouverture de ces établissements, en présence du propriétaire ou de son représentant. Ils peuvent demander communication de tous documents, quel qu'en soit le support, nécessaires au contrôle du niveau des stocks stratégiques ainsi qu'au contrôle des modalités selon lesquelles ces stocks sont constitués et conservés.

Le procureur de la République est préalablement informé des opérations envisagées en vue de la recherche des infractions, par les agents visés au deuxième alinéa. Il peut s'opposer à ces opérations. Les procès-verbaux lui sont transmis dans les cinq jours suivant leur établissement. Une copie en est également remise à l'intéressé.

Les agents habilités par le Premier ministre peuvent, dans les mêmes lieux et les mêmes conditions de temps que les autres personnes mentionnées au premier alinéa du présent paragraphe, procéder à la saisie des documents visés au troisième alinéa, sur autorisation judiciaire donnée par ordonnance du président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les matériels, ou d'un juge délégué par lui.

La demande doit comporter tous les éléments d'information de nature à justifier la saisie. Celle-ci s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge qui l'a autorisée.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Les matériels saisis sont immédiatement inventoriés. L'inventaire est annexé au procès-verbal dressé sur les lieux. Les originaux du procès-verbal et de l'inventaire sont transmis, dans les cinq jours suivant leur établissement, au juge qui a ordonné la saisie.

Le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui peut d'office à tout moment ou sur la demande de l'intéressé ordonner mainlevée de la saisie.

Sera puni d'un emprisonnement d'un à trois mois et d'une amende de 2.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, sans raison valable, refusé de fournir les informations ou documents ou fait obstacle au déroulement des enquêtes mentionnées au présent paragraphe.

II - Des procès-verbaux de constat dressés par des agents désignés par le ministre chargé des douanes ou le ministre chargé des hydrocarbures relèvent le niveau des stocks stratégiques constitués et conservés en application des articles 2 à 4, ainsi que les modalités selon lesquelles ces stocks sont constitués et conservés.

III - En cas de manquement aux obligations prescrites par les articles 2 à 4 de la présente loi, un procès-verbal de manquement est dressé par des agents désignés par le ministre chargé des hydrocarbures ou par le ministre chargé des douanes.

Une copie de ce procès-verbal est remise à la personne physique ou morale qui en fait l'objet. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter, dans un délai d'un mois, ses observations écrites sur les manquements relevés.

II - Des procès-verbaux de constat dressés par les agents désignés au premier alinéa du paragraphe I du présent article relèvent le niveau des stocks stragégiques constitués et conservés en application des articles 2 à 4.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le ministre chargé des hydrocarbures prend, sur le vu de ce procès-verbal et des observations susmentionnées, une décision motivée ordonnant le paiement, par la personne qui a commis le manquement, d'une amende au plus égale au quadruple du montant de la rémunération prévue à l'article 3, correspondant au volume des produits pétroliers pour lesquels les stocks stratégiques correspondants n'ont pas été régulièrement constitués.

La décision du ministre chargé des hydrocarbures est susceptible d'un recours de pleine juridiction.

Art. 13.

En cas de manquement aux obligations prescrites par l'article 6, un procès-verbal de manquement est dressé par les agents désignés *par le ministre chargé des hydrocarbures* ou par le ministre chargé de la marine marchande.

Une copie de ce procès-verbal est remise à la personne physique ou morale qui en fait l'objet. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois sur les manquements relevés.

Le ministre chargé de la marine marchande prend, sur le vu de ce procès-verbal et des observations susmentionnées, une décision ordonnant le paiement, par la personne qui a commis le manquement, d'une amende au plus égale à 10 F par tonne de pétrole brut entrée dans l'usine exercée de raffinage en méconnaissance des dispositions de l'article 6.

Le ministre ...
... hydrocarbures *peut* prendre, sur ...

... constitués.

Alinéa sans modification

Art. 13.

En cas ...

... par le ministre chargé de la marine marchande *dans les conditions définies au premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 12 de la présente loi.*

Alinéa sans modification

Le ministre ...
... marchande *peut* prendre, sur ...

... l'article 6.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

La décision du ministre chargé de la marine marchande est susceptible d'un recours de pleine juridiction.

Alinéa sans modification

Le montant maximum de cette amende est réévalué chaque année dans la même proportion que la limite inférieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu.

Alinéa sans modification

Art. 14.

Art. 14.

L'inobservation des obligations prescrites par l'article 7 fait l'objet d'un procès-verbal dressé par des agents désignés par le ministre chargé des hydrocarbures.

L'inobservation ...
... l'article 7 dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande formulée par l'autorité administrative, fait l'objet ...
... agents désignés dans les conditions définies au premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 12 de la présente loi.

Une copie de ce procès-verbal est remise à la personne physique ou morale qui en fait l'objet. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de dix jours au moins sur les manquements relevés.

Alinéa sans modification

Sur le vu de ce procès-verbal et des observations susmentionnées, le ministre chargé des hydrocarbures prend une décision motivée ordonnant une astreinte journalière d'un maximum de 20 000 F. Cette décision, notifiée à la personne contrevenante, lui fixe un délai pour satisfaire aux obligations pour lesquelles le procès-verbal constate un manquement. A l'expiration de ce délai, dont le point de départ se situe au jour de la notification de la décision, la personne précitée devra régler l'astreinte journalière si elle persiste à refuser de communiquer les documents et informations demandés.

Sur le vu ...

... hydrocarbures peut mettre en demeure la personne physique ou morale de respecter les obligations qui lui sont imposées par l'article 7 de la présente loi.

Dans le cas où la mise en demeure reste sans effet, à l'expiration du délai d'un mois à compter de sa notification, le ministre peut infliger une sanction pécuniaire égale au plus à 10.000 francs par jour, si la personne persiste à refuser de communiquer les documents et informations demandés.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le montant maximum de l'astreinte journalière est réévalué chaque année dans la même proportion que la limite inférieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu.

La décision du ministre chargé des hydrocarbures est susceptible d'un recours de pleine juridiction. Lorsque ce recours est exercé, le président du tribunal administratif ou son délégué, statuant d'urgence, peut, si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision, ordonner la suspension de l'astreinte jusqu'à ce qu'intervienne un jugement au principal.

Le président du tribunal administratif ou son délégué statue dans les quinze jours suivant la saisine.

Le ministre chargé des hydrocarbures peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit des astreintes lorsque les obligations prescrites ont été exécutées et que le redevable établit qu'il n'a pas pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

Art. 15.

Les amendes et l'astreinte mentionnées aux articles 12, 13 et 14 sont versées au Trésor. Leur recouvrement est poursuivi comme en matière de contributions directes.

Le montant maximum de la sanction pécuniaire est ...

... revenu.

La décision ...

... la suspension de la sanction pécuniaire ...
... principal.

Alinéa sans modification

Le ministre ...

... de la sanction pécuniaire lorsque ...

... volonté.

Art. 15.

Les amendes mentionnées ...

... di-
rectes.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
—	Art. 16. Est puni de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 10 millions de francs, dont le montant peut être porté au double du montant de la somme sur laquelle a porté l'infraction, quiconque engage une opération d'acquisition, de construction, de modification substantielle, d'arrêt définitif ou de démantèlement d'une ou plusieurs installations comprises dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers sans avoir notifié cette opération à l'autorité administrative, ou malgré l'opposition de celle-ci.	Art. 16. Est punie d'une amende de 10 millions de francs toute personne physique ou morale mentionnée à l'article 2 de la présente loi qui décide de procéder ou fait exécuter une opération d'arrêt définitif... ... l'opposition <i>expresse</i> de celle-ci.
	Art. 17. L'inobservation des mesures décidées en application de l'article 11 est constatée selon les règles fixées par le code des douanes. Elle est passible des peines prévues par l'article 414 du même code.	Art. 17. Sans modification
	Art. 18. Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas aux opérations qui sont conduites sous la responsabilité du ministre chargé de la défense.	Art. 18. Sans modification
	Art. 19. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à compter du 1er janvier 1993. Sont abrogés à compter de cette date :	Art. 19. Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
(Voir en annexe)	- la loi du 10 janvier 1925 relative au régime des pétroles et portant création d'un Office national des combustibles liquides, modifiée ;	
(Voir en annexe)	- l'article 53 de la loi du 4 avril 1926 portant création de nouvelles ressources fiscales ;	
(Voir en annexe)	- la loi du 16 mars 1928 modifiée portant révision du régime douanier des produits pétroliers ;	
(Voir en annexe)	- la loi du 30 mars 1928, modifiée, relative au régime d'importation du pétrole.	
	ANNEXE	ANNEXE
	LISTE DES PRODUITS PETROLIERS FAISANT L'OBJET DE STOCKS STRATEGIQUES	LISTE DES PRODUITS PETROLIERS FAISANT L'OBJET DE STOCKS STRATEGIQUES
	- Essences auto et essences avion - Gazole, fuel domestique, pétrole lampant (autre que carburéacteur) - Carburéacteur - Fuel lourd	- Essences auto et essences avion - Gazole, fioul domestique, pétrole lampant (autre que carburéacteur) - Carburéacteur - Fioul lourd

ANNEXES

LOI DU 10 JANVIER 1925

relative au régime des pétroles
et portant création d'un Office National des Combustibles Liquides
(modifiée par les lois des 10 juin 1926 et 14 avril 1932)

Article 1er. - L'importation en gros du pétrole brut, de ses dérivés et résidus est effectuée en vertu d'une autorisation préalable délivrée par le ministre du commerce et de l'industrie, sur demande de l'intéressé, à toute personne ou société qui souscrit à l'engagement de se conformer aux conditions prescrites par la présente loi.

Cette autorisation ne peut être retirée par le ministre du Commerce et de l'Industrie, après préavis d'un mois, qu'au cas d'inobservation desdites conditions.

Est considérée comme importation en gros toute importation égale ou supérieure à 1.000 kilos et tout groupage supérieur à cette quantité.

Est également considérée comme importation en gros toute importation égale ou supérieure à 15.000 kilos par mois.

En cas d'infraction aux prescriptions du présent article et en cas de fausses déclarations, le ministre du Commerce et de l'Industrie peut interdire la déclaration pour la consommation des marchandises des contrevenants jusqu'à ce que les stocks réglementaires aient été portés au chiffre qui résulte des dispositions ci-dessus.

En cas de cession totale ou partielle des établissements visés ci-dessus, le ou les cessionnaires sont substitués de plein droit aux obligations du cédant et restent soumis aux prescriptions de la présente loi.

L'importation en gros du pétrole brut, de ses dérivés et résidus à destination de personnes ou sociétés non pourvues de l'autorisation prévue au présent article est prohibée.

Article 2 - Les titulaires de l'autorisation prévue par l'article ci-dessus sont tenus de constituer et de conserver à tout moment un stock de réserve représentant au moins, pour chacun d'eux, l'équivalent, par catégorie de produits, du quart des quantités déclarées par lui pour la consommation au cours des douze mois précédents sans que ce stock puisse descendre, au cas de réduction des

importations, au-dessous du tiers des quantités déclarées pour la consommation pendant les trois premiers trimestres des douze mois précédents.

Article 3. - Les titulaires de l'autorisation sont soumis aux règles de priorité pour la fourniture aux services publics, qui pourront, en cas de nécessité, être édictées par décret rendu en conseil des ministres, sur le rapport du ministre du Commerce et de l'Industrie et des ministres intéressés.

Article 12. - Le ministre du Commerce et de l'Industrie exerce le contrôle de l'exécution des dispositions qui précèdent. A cet effet, ses agents ont accès dans les établissements des importateurs et peuvent demander communication des documents comptables nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

LOI DU 4 AVRIL 1926

portant création de nouvelles ressources fiscales

Article 53. - A partir du 1er avril 1929, les opérations d'importation du pétrole brut, de ses dérivés et résidus, ne pourront être faites que par les représentants de l'Etat ou les personnes accréditées par lui. Les autorisations d'importation délivrées en application de la loi du 10 janvier 1925 cesseront de porter effet à la même date.

Une loi spéciale déterminera, avant la même date, les règles générales d'organisation du monopole d'importation par l'Etat ou de sa concession à une société en régie intéressée.

Le règlement d'administration publique déterminera les autres conditions d'application des dispositions qui précèdent, lesquelles pourront être étendues par décrets à l'Algérie et aux colonies.

LOI DU 16 MARS 1928

portant révision du régime douanier des produits pétrolifères

Article 1er. - Le tableau annexé à la loi du 30 juin 1983 est modifié ainsi qu'il suit (1) .

Seront considérées comme huiles minérales brutes, les huiles brutes naturelles de pétrole, quelle que soit leur composition.

Les conditions dans lesquelles sera exercé le contrôle de l'authenticité de l'huile brute seront fixées par décrets.

Article 2. - Les spécifications et conditions d'emploi concernant les divers produits pétrolifères seront fixées par décrets.

Article 3. - Les usines qui mettent en oeuvre des huiles minérales brutes d'origine étrangère, ou qui se livrent au cracking des produits du pétrole ou à l'extraction de la paraffine, sont obligatoirement soumises au régime de l'exercice.

Les huiles brutes entrent en usine exercée en suspension de tout droit de douane et n'acquittent, s'il y a lieu, que la surtaxe d'entrepôt et d'origine.

L'entrée en usine exercée des dérivés du pétrole brut énumérés dans le tableau de l'article 1er et dont la taxation n'est pas soumise à condition d'emploi ou l'entrée des mélanges de ces produits est autorisée sous réserve :

- 1) Des dispositions prévues à l'alinéa 5 du présent article ;
- 2) Du paiement, en plus de la surtaxe d'entrepôt, et d'origine quand il y a lieu, de la différence existant entre les droits perçus à l'importation et à la sortie des usines exercées sur ces

(1) Ce tableau qui n'est plus valable précisait le montant des droits de douane applicables à l'importation du pétrole brut et des produits raffinés. On notera que depuis 1947, les droits de douane sont fixés par arrêté du Ministre des Finances.

produits ou en cas de mélange, sur celui de ses constituants pour lequel cette différence est la plus forte.

Sous réserve des stipulations des alinéas 5, 6 et 7 du présent article, l'entrée en usine exercée des dérivés du pétrole brut importé, énumérés dans le tableau de l'article 1er et dont la taxation est soumise à condition d'emploi est autorisée moyennant le paiement, en plus de la surtaxe d'entrepôt ou d'origine quand il y a lieu, de la différence existant entre les droits perçus à l'importation et à la sortie des usines exercées lorsque la condition d'emploi n'est pas remplie.

Les résidus importés destinés au cracking seront admis en usine exercée en suspension des droits de douane.

L'introduction en usine exercée d'autres produits que ceux mentionnés aux paragraphes précédents pourra être demandée par les industriels intéressés en vue de faciliter d'autres fabrications. Les conditions d'admission de ces produits seront, après enquête, l'objet de décrets contresignés par les Ministres des Finances et du Commerce et de l'Industrie.

Article 4. - Les droits à percevoir sur les produits du pétrole sortant d'une usine exercée sont fixés ainsi qu'il suit (1).

Article 5. - Sous réserve des exonérations prévues par le sixième paragraphe de l'article 104 de la loi du 25 juin 1920, le premier paragraphe de l'article 51 de la loi du 4 avril 1926 et l'article 22 de la loi du 30 juin 1926, les taxes intérieures de consommation instituées sur les produits pétroliers par les articles 104 de la loi du 25 juin 1920 et 50 de celle du 4 avril 1926, sont modifiées comme suit :

- huiles minérales raffinées ou lampantes, essences de pétrole et autres, pures ou en mélanges : 18 francs l'hect.,

- huiles minérales de graissage et autres huiles minérales lourdes, pures ou en mélanges : 18 francs les 100 kilos (2).

(1) Le tableau qui accompagnait l'article 4 n'est évidemment plus valable. Depuis 1948, les produits pétroliers fabriqués par les raffineries françaises sont exemptés des droits de douane.

(2) Les taux ne sont plus valables.

Article 6. - Des décrets détermineront les conditions d'application de la présente loi, notamment les modalités de l'exercice et la définition des produits.

Il sera créé auprès de l'Office National des Combustibles Liquides d'une commission permanente, dont la composition sera fixée par décret, et qui aura pour attribution d'émettre des avis sur toutes les questions susceptibles d'être soulevées par l'application de la présente loi.

Article 7. - Sont exemptés des droits et taxes d'importation, ainsi que des taxes intérieures, les hydrocarbures destinés à l'avitaillement :

1) Des navires de la marine française militaire ou marchande qui naviguent en mer ou sur les cours d'eau jusqu'au dernier bureau de douane ;

2) Des appareils aéronautiques français, militaires ou non, qui effectuent une navigation au-dessus de la mer, ou au-delà des frontières. Les conditions d'application de cette disposition seront déterminées par décrets.

Article 8. - Les contraventions aux articles 104 de la loi du 25 juin 1920 et 50 de celle du 49 avril 1926, ainsi qu'aux décrets pour leur application, seront punies d'une amende de 500 à 5000 francs, augmentée du quintuple des droits fraudés ou compromis, et de la confiscation des objets saisis.

Les contraventions aux dispositions restant en vigueur des articles 5, 6 et 7 de la loi du 5 août 1919, ainsi qu'à celles de la présente loi et des décrets rendus pour leur application, seront punies d'une amende de 1000 à 10 000 francs, augmentée, le cas échéant, du quintuple des droits éludés.

Article 9. - Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à celles de la présente loi.

Article 10. - La présente loi entrera en vigueur après publication des décrets prévus par les articles 1er, 2, 3, 6 et 7, à une date qui sera elle-même fixée par décret, mais qui ne pourra être postérieure de plus de quatre mois à la date de promulgation.

Toutefois, les droits de douane déterminés dans les articles 1er et 4 ci-dessus, ainsi que les taxes antérieures de consommation fixées par l'article 5, seront applicables dès la promulgation de la présente loi, toutes les autres dispositions du cadre législatif et réglementaire actuel étant maintenues en

application jusqu'à la publication des décrets prévus dans le paragraphe précédent.

Article 11 - La présente loi n'est pas applicable aux produits par elle visés lorsqu'ils sont importés en Algérie.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des Députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

LOI DU 30 MARS 1928

relative au régime d'importation du pétrole,
modifiée par la loi du 14 avril 1932
par le décret du 8 août 1935, par la loi du 11 mars 1953,
par le décret du 2 février 1955,
par l'ordonnance du 24 septembre 1958,
par le décret n° 80-347 du 13 mai 1980
et par le décret n° 87-215 du 27 mars 1987

Article 1er.- En application de l'article 53 de la loi du 4 avril 1926 et à partir d'une date qui sera fixée par décret rendu au plus tard dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, l'importation en gros du pétrole brut, de ses dérivés et résidus sera effectuée sous le contrôle de l'Etat, soit sous le régime de l'autorisation instituée par la loi du 10 janvier 1925, soit sous le régime de l'autorisation spéciale définie par les articles ci-après.

Sera placée sous le régime de l'autorisation spéciale toute importation égale ou supérieure à 300 tonnes par mois.

L'importation en gros inférieure à ce chiffre restera placée sous le régime de la loi du 10 janvier 1925. Le retrait de l'autorisation délivrée en application de cette loi pourra être néanmoins prononcé en cas de manœuvre ou de tentative du titulaire en vue de se soustraire à l'obligation de l'autorisation spéciale.

Article 2.- L'autorisation spéciale est donnée par décret :

- 1) Après avis d'une commission
- 2) Après avis du Conseil d'Etat.

La commission est saisie des demandes d'autorisation spéciale ; elle recueille toutes informations utiles de nature à éclairer les décisions. Elle émet un avis motivé aussi bien sur l'octroi des autorisations spéciales que sur leur refus. Aucun refus ne peut être opposé sans que l'intéressé ait été entendu par la commission.

Lesdites autorisations peuvent être renouvelées.

Article 3.- Le décret prévu à l'article précédent détermine notamment :

a) L'objet principal de l'entreprise ;

b) La nature des produits importés qui sera établie par catégories de produits par assimilation aux dispositions de l'article 2 de la loi du 10 janvier 1925 ainsi que le chiffre maximum annuel de l'importation autorisée.

Toutefois, en cours d'autorisation, et sous réserve que les titulaires en soient avisés un mois à l'avance, un arrêté concerté du ministre chargé des carburants et du ministre des Finances, pris après avis de la Commission prévue à l'article 2 ci-dessus, pourra à tout moment, modifier jusqu'à concurrence d'un cinquième en plus ou en moins, le montant maximum des importations autorisées. Cette modification, si elle intervient, devra être appliquée à tous les titulaires d'autorisation d'importation d'une même catégorie de produits. Elle portera sur les derniers maximums fixés et sera valable jusqu'à nouvelle révision, ou à défaut, jusqu'à l'expiration de la durée de l'autorisation.

c) La durée de l'autorisation spéciale, ne peut dépasser 20 années pour le pétrole brut, et 12 années pour les produits dérivés. Dans le premier cas, et si, au cours de la période autorisée l'industriel propriétaire d'une usine fait subir à celle-ci des transformations profondes ayant pour but d'appliquer des procédés nouveaux de fabrication ne consistant pas seulement en des améliorations, la durée de vingt années pourra être prolongée d'un temps qui ne pourra excéder dix années à partir de la mise en fonctionnement de la transformation en question. Cette disposition pourra d'ailleurs s'appliquer plusieurs fois de suite.

Le renouvellement ou le refus de nouvelle autorisation sera prononcé, pour le pétrole brut, deux ans et demi, et pour les produits dérivés, six mois avant l'expiration de l'autorisation en cours.

Un décret en Conseil d'Etat détermine notamment :

1) Les obligations du titulaire de l'autorisation spéciale concernant la constitution et la répartition du stock de réserve par nature de produits importés, lequel ne pourra être inférieur à celui de l'article 2 de la loi du 10 janvier 1925 ; la priorité de fourniture aux services publics.

2) Les obligations du titulaire de l'autorisation spéciale d'assurer éventuellement, en proportion de ses livraisons sur le marché intérieur et à la demande de l'Etat, l'exécution de contrats d'intérêt national pour l'acquisition de pétrole brut; de produits dérivés ou succédanés, la fabrication dans ses usines de produits d'origine pétrolière utiles à l'économie générale du pays ainsi que la poursuite de recherches scientifiques et techniques, soit directement, soit indirectement par participation à des organismes créés à cet effet. Lesdites obligations ne constitueront pour le titulaire ni monopole ni avantage particulier.

3) La cautionnement ou les garanties qui peuvent être exigées ;

4) Les conditions et les formes dans lesquelles la déchéance peut être prononcée, après avis motivé de la commission d'examen, pour inobservation des obligations imposées au titulaire de l'autorisation spéciale. Cette déchéance pourra être également prononcée en cas de manœuvres ou tentatives en vue d'opérer des hausses ou des baisses artificielles de prix.

Article 4.- Tout changement de titulaire de l'autorisation spéciale, toute cession totale ou partielle de ses droits ne peuvent avoir lieu qu'après approbation donnée par décret, dans la forme prévue à l'article 2.

Article 5.- Les personnes ou sociétés qui, antérieurement à la promulgation de la présente loi, exerçaient le commerce de l'importation en gros du pétrole brut, de ses dérivés et résidus auront droit à l'obtention d'une autorisation spéciale portant sur un chiffre au moins égal au chiffre maximum de leurs importations annuelles au cours des cinq dernières années. Elles seront soumises, par ailleurs aux dispositions de la présente loi et devront déposer leur demande d'autorisation spéciale dans un délai maximum de trois mois après la promulgation de celle-ci.

Article 6.- Le ministre du Commerce et de l'Industrie, ainsi que le ministre des Finances, exercent le contrôle de l'exécution des dispositions qui précèdent. A cet effet, leurs agents ont accès dans les établissements des importateurs et peuvent demander communication des documents nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

Article 7.- Toutes dispositions législatives ou réglementaires antérieures et contraires à celles de la présente loi sont abrogées.

Disposition additionnelle

Article 8.- Au cas où, en vue de l'exécution de contrats d'intérêt national, il serait établi sur un point du territoire une entreprise moderne de raffinage, le Gouvernement pourra être autorisé par une loi spéciale soit directement, soit par l'entremise de l'Office national des Combustibles liquides, à souscrire une partie du capital-actions devant être investi dans ladite entreprise par un société française, existante ou à créer, à concurrence d'un maximum de 50 millions de francs.

Article 9.- Des décrets rendus en forme de règlement d'administration publique pourront étendre l'application de la présente loi à l'Algérie et aux colonies.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.