

N° 98

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1), en application de l'article 11, alinéa 1, du Règlement, présentée par MM. Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, MM. Jean-Pierre PLANCADE, Marc MASSION, Jean-Pierre MASSERET, Bernard ANGELS, Mme Nicole BRICQ, MM. Michel CHARASSE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Jean-Claude FRÉCON, Claude HAUT, François MARC, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Michel SERGENT, Didier BOULAUD, Jean-Louis CARRÈRE, Mmes Monique CERISIER-ben GUIGA, Josette DURRIEU, MM. Jean-Noël GUÉRINI, Louis LE PENSEC, Philippe MADRELLE, Pierre MAUROY, Louis MERMAZ, Daniel PERCHERON, Gérard ROUJAS, André ROUVIÈRE, Mme Catherine TASCA, M. André VANTOMME, Mme Dominique VOYNET et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une **commission d'enquête sur le Groupe EADS, et sur les raisons des retards de production et de livraison du groupe Airbus,***

Par M. Laurent BÉTEILLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Bêteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 66 (2006-2007)

Industrie.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 5 décembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission a examiné, sur le rapport pour avis de M. Laurent Béteille, la **recevabilité de la proposition de résolution n° 66 (2006-2007)**, présentée par M. Bertrand Auban et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, **tendant à la création d'une commission d'enquête sur le groupe EADS et sur les raisons des retards de production et de livraison du groupe Airbus.**

Constatant que l'objet de la commission d'enquête envisagée par les auteurs de la proposition de résolution n'était pas d'enquêter sur un service public ou une entreprise nationale, mais sur des faits déterminés, le rapporteur a indiqué que la recevabilité du texte proposé était conditionnée par la vérification de l'existence éventuelle de poursuites judiciaires en cours.

Il a précisé que le Garde des Sceaux avait fait connaître au président du Sénat qu'une information judiciaire était en cours au tribunal de grande instance de Paris concernant des faits de délit d'initié, de recel de délit d'initié et de diffusion de fausses informations dans le cadre de la cession de titres de la société EADS avant que ne soient rendus publics les retards de livraison de l'Airbus A 320.

En conséquence, la commission a estimé que **les dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires feraient obstacles à la recevabilité de la proposition de résolution n° 66 (2006-2007), si le libellé de l'objet de la commission d'enquête n'était pas modifié afin d'exclure les faits faisant l'objet des poursuites susvisées**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de la proposition de résolution n° 66 (2006-2007), présentée par M. Bertrand Auban et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, **tendant à la création d'une commission d'enquête sur le groupe EADS et sur les raisons des retards de production et de livraison du groupe Airbus.**

La commission des Affaires économiques est saisie au fond de l'examen de ce texte.

Toutefois, l'article 11 du Règlement du Sénat prévoit que, lorsqu'elle n'est pas saisie au fond d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, la commission des Lois est appelée à émettre un avis sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Dans le cadre de l'examen de la présente proposition de résolution, la compétence de votre commission des Lois se limite donc strictement à l'examen de sa recevabilité.

I. LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DES RÉOLUTIONS TENDANT À LA CONSTITUTION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Les conditions de constitution d'une commission d'enquête sont fixées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée et précisées par l'article 11 du Règlement du Sénat.

La loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires a regroupé, sous la dénomination commune de commission d'enquête, les commissions d'enquête et les anciennes commissions de contrôle qui avaient pour objet de contrôler le fonctionnement d'une entreprise nationale ou d'un service public.

Pour autant, cette unification d'ordre terminologique n'a pas gommé la dualité entre les commissions d'enquête proprement dites et celles chargées de contrôler le fonctionnement d'une entreprise nationale ou d'un service public. Ainsi, aux termes des **deuxième et troisième alinéas de l'article 6 de l'ordonnance précitée du 17 novembre 1958** :

« Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.

« Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter. »

Dans la première hypothèse, en cas d'enquête sur des faits déterminés, la pratique traditionnellement suivie pour les anciennes commissions d'enquête continue d'être observée : le président de la commission des Lois demande au président du Sénat de bien vouloir interroger le Garde des Sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.

Dans la seconde hypothèse, comme pour les anciennes commissions de contrôle, cette procédure de demande d'information ne s'impose pas en raison de l'objet de la commission qui est d'enquêter non pas sur des faits déterminés, mais sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Lorsqu'elle est saisie pour avis d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, la tâche de votre commission consiste à déterminer si cette création entre dans le champ de l'article 6 de l'ordonnance et si la consultation du Garde des Sceaux s'impose ou non.

En outre, la commission des Lois doit s'assurer que, conformément à l'article 11 du Règlement du Sénat, la proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut comporter plus de vingt-et-un membres.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'IRRECEVABILITÉ DE LA RÉOLUTION N° 66 (2006-2007) DANS SA RÉDACTION ACTUELLE

L'article unique de la présente proposition de résolution tend à créer une **commission d'enquête de vingt-et-un membres** sur le **groupe EADS** et sur les **raisons des retards de production et de livraison du groupe Airbus**.

Selon l'exposé des motifs, la volonté de constituer une telle commission d'enquête résulte d'interrogations *« sur l'attitude de la direction du groupe EADS et de sa filiale Airbus, sur l'organisation de la production, sur les relations fonctionnelles entre EADS et Airbus, sur la circulation des informations et les prises de décision entre les deux groupes, sur le comportement des différents actionnaires et sur la stratégie de l'État (actionnaire de référence d'EADS par le biais de la SOGEAD) et, d'une façon générale, sur l'opacité de la gestion du Groupe EADS-Airbus. »*

Il y est en effet relevé que *« les choix des actionnaires industriels de référence, et notamment du Groupe Lagardère, qui a préféré céder il y a quelques mois une part important de ses titres pour se recentrer sur son activité médias, ont fragilisé la structure actionnariale du groupe EADS. Il semble donc que l'État actionnaire n'a finalement pas exercé de véritable vigilance sur le plan industriel dans la période récente, et que l'agence des participations de l'État n'a pas joué son rôle, alors que c'est l'une de ses missions. »*

Or, selon les auteurs du texte proposé, *« l'État se doit d'intervenir, parce qu'il est actionnaire, mais aussi parce qu'il s'agit de l'avenir d'un grand groupe industriel européen, et de milliers d'emplois directs et indirects dans de nombreuses régions de notre pays. L'aide de l'État doit passer par un soutien financier notamment en matière d'innovation et de recherche. Toute passivité serait coupable. »*

Soulignant que le Bundestag avait également manifesté sa volonté d'enquêter sur la situation du groupe EADS, M. Bertrand Auban et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés estiment donc que *« le Sénat, dans le cadre de sa mission de contrôle financier des entreprises nationales, doit enquêter sur les raisons des retards de production et de livraison de l'Airbus A 380, sur l'opacité du système de prise de décision, sur la chaîne des prises de décisions, et sur le système d'organisation du Groupe EADS, afin que les erreurs de la période passée soient corrigées, et que l'outil industriel que ce groupe constitue puisse être utilisé dans le but pour lequel il a été créé. »*

Des faits survenus dans la gestion d'une entreprise dans laquelle l'Etat dispose d'une participation financière évaluée à 15 % du capital social¹, seraient donc l'objet de la commission d'enquête dont la constitution est aujourd'hui sollicitée.

La part réduite du capital social d'EADS détenue par l'Etat ne semble pas permettre de qualifier cette société de droit néerlandais de service public ou d'entreprise nationale.

Aussi M. Jean-Jacques Hyst, en sa qualité de président de la commission des Lois, a-t-il sollicité le président du Sénat, M. Christian Poncelet, afin qu'il veuille bien interroger le Garde des Sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites concernant des faits susceptibles de faire l'objet de la commission d'enquête sollicitée.

Par un courrier en date du 4 décembre 2006, M. Pascal Clément, Garde des sceaux, ministre de la justice, a fait connaître à M. le président du Sénat qu'**une information judiciaire**, ouverte le 20 novembre 2006, **était en cours** au tribunal de grande instance de Paris, **visant les faits** :

- de délit d'initié² ;
- de recel³ de délit d'initié ;
- de diffusion de fausses informations⁴.

Cette information judiciaire porte sur la **cession, antérieurement à l'annonce des retards de livraison de l'Airbus A 380 en mai 2006, de titres de la société EADS.**

¹ Rapport sur l'Etat actionnaire 2006.

² Ce délit est constitué, selon le premier alinéa de l'article L. 465-1 du code monétaire et financier, par le « fait, pour les dirigeants d'une société mentionnée à l'article L. 225-109 du code de commerce, et pour les personnes disposant, à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions, d'informations privilégiées sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis sur un marché réglementé, de réaliser ou de permettre de réaliser, soit directement, soit par personne interposée, une ou plusieurs opérations avant que le public ait connaissance de ces informations ».

³ Le recel est constitué, aux termes de l'article 321-1 du code pénal, par « le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit » ou « le fait, en connaissance de cause, de bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit. »

⁴ Ce délit est, aux termes du second alinéa de l'article L. 465-2 du code monétaire et financier, constitué par le « fait, pour toute personne, de répandre dans le public par des voies et moyens quelconques des informations fausses ou trompeuses sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis sur un marché réglementé, de nature à agir sur les cours ».

Votre commission constate donc que **des faits sur lesquels portent des poursuites judiciaires en cours sont susceptibles de concerner directement et au moins partiellement la gestion récente du groupe EADS** sur laquelle la commission d'enquête pourrait se pencher.

*

* *

Dans ces conditions, votre commission estime que **les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance précitée du 17 novembre 1958 feraient obstacles à la recevabilité de la proposition de résolution n° 66 (2006-2007), si le libellé de l'objet de la commission d'enquête n'était pas modifié afin d'exclure les faits faisant l'objet des poursuites susvisées.**