

N° 325

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986 - 1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire.

Par M. Jacques THYRAUD

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cuzalet, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Cullette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Maason, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 1re lecture : 638, 690 et T.A. 96.
2e lecture : 859, 888 et T.A. 135.

Sénat : 1re lecture : 203, 245 et T.A. 87 (1986-1987).
2e lecture : 323 (1986-1987).

Prix et concurrence.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
I - Le probleme du sursis à execution	4
1. Le problème d'ensemble	4
2. Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale	5
II - Le problème de la ratification	6
EXAMEN DES ARTICLES	8
- Article premier : Transfert de la compétence en appel des mesures conservatoires décidées par le Conseil de la concurrence	8
- Article 2 : Transfert de la compétence en appel des décisions de fond prises par le Conseil de la concurrence	8
- Article 4 (nouveau) : Ratification exclusive des articles 12 et 15 de l'ordonnance du 1er décembre 1986	9
TABLEAU COMPARATIF	10

EXPOSE GENERAL.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en deuxième lecture de la proposition de loi modifiée par l'Assemblée nationale transférant le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire (n° 323 (1986-1987)).

Cette proposition -rappelons-le- a pour but exclusif le transfert de la compétence en appel des décisions du Conseil de la concurrence du Conseil d'Etat à la Cour d'appel de Paris.

L'Assemblée nationale et le Sénat avaient adopté en décembre dernier un texte pour l'essentiel identique à la présente proposition. Par une décision du 23 janvier 1987, le Conseil Constitutionnel a déclaré l'ensemble du texte non conforme à la Constitution, sans pour autant remettre en cause les principes qui présidaient à la proposition, mais faute d'un dispositif suffisamment complet s'agissant des conditions d'appel des décisions du Conseil.

La proposition de loi, qui a été examinée par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture, a repris les prescriptions du Conseil Constitutionnel. Pérennisant le principe du transfert de compétence, la proposition de loi comporte désormais un dispositif de sursis à exécution des décisions du Conseil dans l'hypothèse d'un appel formé à leur encontre.

Le Sénat, au cours de l'examen en première lecture, a complété le dispositif. Le texte émanant de l'Assemblée nationale ne prévoyait le sursis que pour les seules décisions de fond arrêtées par le Conseil de la concurrence. Le Sénat a étendu ce dispositif aux mesures conservatoires que le Conseil de la concurrence peut prendre en application de l'article 12 de l'ordonnance du 1er septembre 1986 qui l'a créé.

Le Sénat a par ailleurs précisé la qualité des destinataires des décisions du Conseil et celle des parties autorisées à formuler l'appel. C'est ainsi que, dans la rédaction du Sénat, les décisions du Conseil de la concurrence sont

notifiées aux "parties en cause" et non plus aux "intéressés" et que seules ces parties en cause peuvent interjeter appel des décisions du Conseil.

Sur proposition du Gouvernement, le texte du Sénat précise que les parties en cause incluent le commissaire du Gouvernement. Il définit en outre la nature du recours formé devant la Cour.

Le Sénat a enfin spécifié les délais applicables s'agissant du pourvoi en cassation formé, le cas échéant, contre les arrêts de la Cour. Ce délai a été fixé à un mois pour souligner la spécificité de la procédure applicable.

En complément, le Sénat a également précisé le dispositif de "réouverture" des délais d'appel à l'occasion du transfert de compétence réalisé par la proposition de loi.

L'Assemblée nationale s'est prononcée en deuxième lecture sur ces propositions. Les approuvant dans leur ensemble, elle a cependant tenu à redéfinir les critères selon lesquels le sursis peut être prononcé contre les décisions du Conseil à l'occasion d'un appel formé, le cas échéant, à leur encontre.

L'Assemblée nationale s'est en outre proposée de traduire en forme législative l'intention du législateur de ne pas ratifier par la présente proposition l'ordonnance du 1er décembre 1986 que la proposition modifie ponctuellement.

I - Le problème du sursis à exécution

1. Le problème d'ensemble

La définition d'une procédure de sursis à exécution résulte, comme on l'a rappelé plus haut, des prescriptions du Conseil Constitutionnel. Le Conseil a estimé que les décisions du Conseil de la concurrence se devaient, en cas d'appel, d'être soumises à décision de sursis, le cas échéant, en raison de la portée et de la gravité des sanctions que le Conseil peut prononcer.

Dans le système de l'ordonnance, le sursis à exécution pouvait être prononcé à l'occasion d'un appel formé devant le Conseil d'Etat, dans la mesure où le Conseil est autorisé par l'article 48 de l'ordonnance n° 45 1700 du 31 juillet 1945 à prononcer le sursis à exécution des décisions lui étant déférées. Encore n'était-ce que par une interprétation de la valeur respective de deux textes antinomiques : l'article 48 qui autorisait le prononcé d'un sursis et l'article 15 de l'ordonnance ci-dessus mentionnée qui l'excluait.

Quoi qu'il en soit, le transfert à la Cour d'appel impliquait la disparition de tout sursis dès lors que la Cour ne dispose pas des facultés offertes au Conseil d'Etat par l'ordonnance du 31 juillet 1945. Ces facultés sont absentes en matière judiciaire puisque l'appel est suspensif hors les cas d'exécution par provision.

Le législateur a donc défini dès la première lecture de la présente proposition un dispositif complet de sursis à exécution, aussi bien pour les décisions de fond du Conseil de la concurrence que pour les mesures conservatoires.

Le législateur a dû, à cette occasion, préciser les conditions dans lesquelles le sursis pourrait être prononcé. Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, les critères retenus habituellement devant la juridiction administrative avaient été retenus. Le Premier Président de la Cour d'appel était autorisé à prononcer le sursis à exécution de la décision à condition que celle-ci soit susceptible d'entraîner "des conséquences difficilement réparables" et que "les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier ce recours".

Le Sénat a pleinement approuvé les critères ainsi retenus.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale est revenue, sur proposition du Gouvernement, sur le texte qu'elle avait adopté en première lecture et a modifié les critères selon lesquels le sursis à exécution peut être prononcé contre les décisions du Conseil frappées d'appel.

2. Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale en matière de sursis

L'Assemblée nationale a souhaité emprunter aux règles applicables en matière de défense à exécution provisoire devant les juridictions judiciaires.

Dans le texte de l'Assemblée nationale, le sursis des décisions du Conseil de la concurrence ne pourra être prononcé que "si celles-ci sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou, s'il intervient, postérieurement à leur notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité".

Ce texte est proche de l'article 524 du nouveau code de procédure civile définissant les cas où le Premier Président de la Cour d'appel statuant en référé peut arrêter l'exécution provisoire ordonnée par une juridiction de premier degré.

On notera, s'agissant du sursis sur les mesures conservatoires, que le texte adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement prévoit que le sursis ne pourra être demandé que pour les décisions du Conseil de la concurrence ayant ordonné ces mesures et non sur celles s'y étant refusées.

Votre commission regrette la définition de nouveaux critères qui risquent de rendre plus difficile le prononcé du sursis à exécution. Elle estime que le souci exprimé par l'Assemblée nationale quant à l'application par le Premier Président de la Cour d'appel de critères habituellement retenus devant la Cour ne présente qu'un avantage mineur en regard de l'inconvénient d'un sursis plus difficile.

Elle estime cependant que la pratique devrait pouvoir permettre le prononcé du sursis dans toutes les hypothèses où celui-ci paraîtra indispensable.

Dans ces conditions, votre commission accepte les modifications proposées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

II - Le problème de la ratification

Ce problème a été la matière du troisième moyen présenté en décembre dernier par les 62 députés ayant contesté la conformité à la Constitution de la présente proposition. Pour eux, l'adoption d'une proposition de loi modifiant un élément de l'ordonnance du 1er décembre 1986 avait constitué la ratification de l'ordonnance elle-même. En conséquence, les requérants proposaient que le Conseil Constitutionnel examine la conformité à la Constitution de l'ordonnance ainsi ratifiée.

Le Conseil Constitutionnel n'a répondu qu'en forme de considérant de principe à cet argument. Ayant tiré du moyen exposé plus haut un motif de déclaration de non conformité, le Conseil s'est borné à répondre à l'argument des requérants sans en tirer une quelconque conséquence immédiate.

Le Conseil Constitutionnel a en effet admis qu'une telle proposition pourrait constituer ratification et que, dans cette hypothèse, il lui appartiendrait de contrôler la conformité à la Constitution de l'ordonnance en cause.

Lors de l'examen en première lecture de la présente proposition, votre commission des Lois a précisé que la proposition soumise à notre examen ne constituait aucunement une telle ratification. Pour votre commission, la proposition se limitait à une inflexion d'ordre technique au système de procédure

prévalant en matière d'appel et ne portait à l'évidence ni sur le corps même des règles régissant la concurrence, ni sur les modalités d'application de ces règles. Votre commission ajoutait que la proposition n'était constitutive que d'un désaccord exprimé par le législateur à destination du Gouvernement quant à la conception qu'il avait eue d'un mécanisme particulier retenu par l'ordonnance et non la ratification de l'ordonnance.

Au demeurant, il aurait fallu que le législateur ait exprimé explicitement son intention de ratifier l'ordonnance pour qu'une telle interprétation soit retenue.

A l'occasion de l'examen en deuxième lecture de la présente proposition dans le texte du Sénat, l'Assemblée nationale a jugé utile de traduire en forme législative le refus du législateur de considérer la présente proposition comme une quelconque ratification de l'ordonnance.

Sur amendement présenté par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article 4 nouveau tendant à préciser que la présente proposition ne valait ratification que des articles 12 et 15 de l'ordonnance, seuls articles modifiés par la proposition.

L'intention du législateur est ainsi explicitée par delà l'expression incontestable de cette intention au cours du débat mené à l'occasion de la première lecture du texte.

Votre commission confirme qu'il n'est nullement dans l'intention du législateur de ratifier l'ordonnance du 1er décembre par la présente proposition.

Le législateur se refusant à une telle ratification se propose en revanche de délibérer le moment venu sur le projet de loi de ratification qui a été déposé le 21 décembre dernier.

C'est sous le bénéfice de cette délimitation très précise de son intervention que le législateur se prononce sur le transfert de compétence.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Transfert de la compétence en appel des mesures conservatoires décidées par le Conseil de la concurrence

L'Assemblée nationale a modifié l'article premier de la proposition de loi tel qu'adopté par le Sénat, s'agissant du sursis à exécution contre les mesures conservatoires décidées par le Conseil de la concurrence, dans le sens évoqué plus haut.

Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article premier proposée par l'Assemblée nationale, le sursis à exécution ne pourra être prononcé qu'à l'encontre des décisions ayant ordonné les mesures conservatoires et à la condition que celles-ci soient susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou qu'il intervienne, postérieurement à la notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.

Pour les raisons sus-indiquées, votre commission vous demande d'adopter conforme le présent article.

Article 2

Transfert de la compétence en appel des décisions de fond prises par le Conseil de la concurrence

L'Assemblée nationale a modifié l'article 2 de la proposition de loi tel qu'adopté par le Sénat dans les mêmes termes qu'à l'article premier.

Le sursis ne pourra être prononcé qu'à la condition que la décision du Conseil de la concurrence soit susceptible d'entraîner des conséquences

manifestement excessives ou qu'il intervienne, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.

Pour les raisons sus-indiquées, votre commission vous demande d'adopter conforme le présent article.

Article 4 (nouveau)

**Ratification exclusive des articles 12 et 15 de
l'ordonnance du 1er décembre 1986**

Le présent article explicite en forme législative le refus du législateur de tenir la présente proposition pour une quelconque ratification de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

Il admet toutefois la ratification exclusive des articles 12 et 15, seuls articles modifiés par la proposition.

Votre commission vous demande d'adopter conforme le présent article.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter conforme la présente proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Article premier.	Article premier.	Article premier.
I. - Non modifié.....	Conforme
II. . Le quatrième alinéa de l'article 12 de l'ordonnance no 86-1243 du 1er décembre 1986 précitée est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :	II. - Alinéa sans modification	
" La décision du conseil peut faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation par les parties en cause et le commissaire du gouvernement devant la cour d'appel de Paris au maximum dix jours après sa notification. La cour statue dans le mois du recours.	Alinéa sans modification	
" Le recours n'est pas suspensif. Toutefois, le premier président de la cour d'appel de Paris peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision, si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier ce recours. "	"Le recours... ...sursis à l'exécution des mesures conservatoires, si celles-ci sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est intervenu, postérieurement à leur notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité."	
Art. 2	Art. 2.	Art. 2.
L'article 15 de l'ordonnance no 86-1243 du 1er décembre 1986 précitée est ainsi rédigé :	Alinéa sans modification	Conforme

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
<p>" Art. 15. . Les décisions du conseil de la concurrence mentionnées au présent titre sont notifiées aux parties en cause et au ministre chargé de l'économie, qui peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris.</p>	<p>"Art. 15. - Alinéa sans modification</p>	
<p>" Les décisions sont publiées au Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Le ministre chargé de l'économie veille à leur exécution.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
<p>" Le recours n'est pas suspensif. Toutefois, le premier président de la cour d'appel de Paris peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision, si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier ce recours.</p>	<p>"Le recours ...</p>	
	<p>... des conséquences manifestement excessives ou s'il est intervenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.</p>	
<p>" Le pourvoi en cassation, formé le cas échéant contre l'arrêt de la cour, est exercé dans un délai d'un mois suivant sa notification. "</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
	<p>Art. 3.</p>	
	<p>conforme</p>	
	<p>Art. 4 (nouveau).</p>	<p>Art. 4</p>
	<p>La présente loi ne vaut ratification que des articles 12 et 15 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 précitée.</p>	<p>Conforme</p>