★ Année 1977. — N° 52 A. N. Vendredi 10 Juin 1977 ★

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

COMPTE RENDU INTEGRAL — 56e SEANCE

1re Séance du Jeudi 9 Juin 1977.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. YVES ALLAINMAT

1. — **Demande de suspension de la séance** (p. 3611).
MM. Maurice Cornette, le président.
2. — **Rappel au règlement** (p. 3611).
MM. Julia, le président.
Suspension et reprise de la séance (p. 3612).
3. — **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 3612).
4. — **Contrôle de la concentration économique et répression des ententes illicites et des abus de position dominante.** — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi et d'une lettre rectificative (p. 3612).
M. Le Theule, rapporteur de la commission spéciale ;
Mme Scrivener, secrétaire d'Etat auprès du ministre délégué à l'économie et aux finances, chargée de la consommation.
Discussion générale :
MM. Poperen,
Mesmin,
Leenhardt,
Gosnat,
Fontaine,
Foyer.
Clôture de la discussion générale.
Mme le secrétaire d'Etat.
Passage à la discussion des articles.
M. Gerbet, président de la commission spéciale.
Renvoi de la suite de la discussion.
5. — **Ordre du jour** (p. 3624).

★ (2 f.)

PRESIDENCE DE M. YVES ALLAINMAT, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DEMANDE DE SUSPENSION DE LA SEANCE

M. le président. La parole est à M. Maurice Cornette.

M. Maurice Cornette. Monsieur le président, la commission spéciale chargée d'examiner les dispositions du texte inscrit à l'ordre du jour de la présente séance est réunie depuis quatorze heures quarante-cinq et n'a pas encore achevé l'examen des amendements déposés. Je demande, en son nom, une suspension de séance d'un quart d'heure environ.

M. le président. Je vais suspendre la séance, mais auparavant, je donnerai la parole à M. Julia pour un rappel au règlement.

— 2 —

RAPPEL AU REGLEMENT

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

M. Didier Julia. Mon rappel au règlement est relatif à l'article 128.

J'avais déposé des amendements au projet de loi portant ratification de l'élection au suffrage universel direct des membres de l'assemblée parlementaire des communautés européennes. La présidence a opposé l'article 128 du règlement aux amendements

présentés à l'article 2 du projet. Or, cet article ne figure pas dans le texte publié au *Journal officiel du Parlement européen* ; il n'a jamais fait l'objet d'un accord international ; il ne constitue donc pas un traité. Par conséquent, les amendements susceptibles d'être présentés à l'article 2 ne sont pas des amendements à un traité.

Je tiens à faire remarquer à la présidence qu'aux termes du premier alinéa de l'article 52 de la Constitution la ratification des traités internationaux est une prérogative de l'exécutif, plus particulièrement du Président de la République. Le Parlement est donc autorisé à penser que les réserves qui figurent à l'article 2 du projet de loi y ont été inscrites par le Président de la République de sorte que le Parlement aurait le droit d'amender cet article.

Je signale enfin, pour que la présidence soit parfaitement éclairée, qu'un précédent existe en la matière : au cours de la séance du 14 novembre 1967, où était discuté le projet de loi relatif aux émissions de radios pirates qui avait fait l'objet d'un accord international, deux amendements ont été déposés par la commission des lois, acceptés sans aucune objection par le Gouvernement et adoptés par l'Assemblée.

J'ai l'honneur de vous demander, monsieur le président, de bien vouloir à nouveau consulter le Bureau pour savoir si les amendements qui seraient apportés à l'article 2 doivent ou non être considérés comme des amendements relatifs à la ratification d'un traité.

Enfin, je préciserai — car les conséquences politiques en sont importantes — que, si la présidence estimait que des amendements ne peuvent être apportés à l'article 2, il nous reste, à nous parlementaires, la possibilité de déposer, conformément à l'article 61 de la Constitution, un recours devant le Conseil constitutionnel signé par soixante députés.

En conséquence, monsieur le président, je vous saurais gré de me donner acte de ma déclaration et de consulter le Bureau pour savoir si ne sont pas recevables des amendements relatifs à ce qui constitue en fait une annexe du traité.

M. le président. Je vous donne acte de votre déclaration et j'en référerai au président de l'Assemblée nationale.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures dix, est reprise à quinze heures trente.*)

M. le président. La séance est reprise.

— 3 —

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 9 juin 1977.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante, déposé le 11 juin 1976 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 2388).

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

Acte est donné de cette communication.

— 4 —

CONTROLE DE LA CONCENTRATION ECONOMIQUE ET REPRESSION DES ENTENTES ILLICITES ET DES ABUS DE POSITION DOMINANTE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi et d'une lettre rectificative.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (n°s 2388, 2954).

Je rappelle que, sur ce texte, le Gouvernement a déposé une lettre rectificative (n° 2754).

La parole est à M. Le Theule, rapporteur de la commission spéciale.

M. Joël Le Theule, *rapporteur.* Mesdames, messieurs, voilà près d'un an que la commission spéciale que vous avez créée étudie le projet de loi relatif à la concentration économique, à la répression des ententes illicites et des abus de positions dominantes.

Ce délai relativement long lui aura permis d'entendre de nombreuses personnalités : M. le Premier ministre, Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre délégué à l'économie et aux finances, chargée des problèmes de la consommation, le président de la commission technique des ententes, celui de la Commission des opérations de bourse, le directeur des prix ainsi qu'un représentant des Communautés européennes.

En outre, ce projet de loi a bénéficié de deux exposés des motifs successifs, celui du projet lui-même et celui de la lettre rectificative, qui visent des objectifs différents : le premier tendant à assurer la croissance de l'économie nationale et le second la réforme de ses structures.

Cependant, que ce soit pour assurer la croissance de l'économie ou pour faciliter la réforme de ses structures, les obstacles à vaincre sont les mêmes. Il s'agit de s'opposer au freinage des évolutions souhaitables, d'empêcher la perpétuation des rentes de situation, de renverser les obstacles artificiels à l'innovation et à une optimisation des investissements.

Les buts à atteindre sont également les mêmes : faire en sorte que les bénéfices de la croissance profitent davantage aux consommateurs et que la concurrence permette la lutte contre les inégalités, le maintien de prix anormalement élevés favorisant une répartition des revenus insatisfaisante.

En bref, ce projet de loi vise à la fois à accroître les biens disponibles et à comprimer leurs prix au profit de l'utilisateur final qu'est le consommateur. Autrement dit, il tend à assurer une croissance non inflationniste, la lutte contre l'inflation constituant l'élément déterminant et justifiant l'insertion de dispositions plus rigoureuses dans le texte de l'ordonnance de 1945. Pour atteindre cet objectif, le maintien d'une concurrence satisfaisante est une condition essentielle et il convient, pour mieux y parvenir, de combattre les obstacles qui s'y opposent.

Le projet de loi traite de trois phénomènes économiques : la concentration économique, les ententes illicites, les abus de positions dominantes.

L'exposé du Premier ministre que j'ai publié en annexe au rapport écrit constitue une excellente approche du texte et, dans un instant, Mme le secrétaire d'Etat se proposera, je le pense, de vous présenter une analyse précise de son projet.

Il convient d'en retenir les trois caractéristiques suivantes.

D'abord, il permet la création d'une commission de la concurrence qui, apparemment, succède à la commission technique des ententes, mais qui, dans les faits, en est fort différente et dont les pouvoirs sont maintenant plus importants.

Ensuite, il prévoit un dispositif de contrôle des concentrations économiques qui ne faisait l'objet, en France, d'aucune législation.

Enfin, il renforce très sensiblement les moyens de lutte contre les ententes illicites et contre les abus de position dominante.

Dans mon rapport oral, volontairement limité, je voudrais revenir sur un certain nombre de points.

D'une part, sur les revirements législatifs et les problèmes de principe posés par les procédures et la nature des sanctions applicables en matière d'infractions à la législation économique.

D'autre part, sur la novation que représente, comme je viens de l'indiquer, le contrôle de la concentration économique ainsi que sur ses limites.

Enfin, sur les modifications de forme et de fond apportées par la commission spéciale au texte du projet de loi.

Les textes applicables en matière d'infractions à la législation économique doivent peu au Parlement. Outre l'incidence de l'article 419 du code pénal modifié en 1926, ce sont essentiellement les deux ordonnances n°s 45-1483 et 45-1484 du 30 juin 1945 qui constituent toujours la base de notre législation économique.

Le Parlement s'est néanmoins beaucoup préoccupé de ces questions mais, le plus souvent, les textes qui étaient soumis à son étude étaient soit rejetés soit modifiés peu après.

Ce qui frappe un esprit peu averti lorsqu'il considère l'histoire récente de notre législation dans ce domaine, c'est le rôle important des ordonnances de 1945, dont je parlais à l'instant, du décret-loi du 9 août 1953 et de l'ordonnance de septembre 1967. En fait, depuis des décennies, les pouvoirs publics ont lutté contre les ententes illicites mais la volonté du législatif, pour ancienne qu'elle soit, a été généralement mesurée et très variable.

Aussi peut-on dire, sans se montrer excessif, que le texte que nous allons examiner, s'il est retenu, constituera l'un des plus importants, sinon le plus important, de ceux qui seront sortis des travaux du Parlement.

Si le bien-fondé de la réforme qui nous est proposée est peu discutable, l'on peut néanmoins se demander si le débat n'aurait pas mérité d'être plus clairement posé au niveau des principes, en particulier pour ce qui concerne les sanctions administratives.

Les justiciables ne sont pas toujours aussi hostiles à leur principe qu'on le prétend. La lenteur et la lourdeur des procédures judiciaires et l'impact moral des sanctions pénales encourues sont même souvent assez mal ressentis.

Mais, comme nous l'a indiqué à plusieurs reprises le président de la commission, le législateur a toujours témoigné du souci de protéger les justiciables contre l'arbitraire de l'administration et il incline généralement à penser que la protection des droits de la défense se trouve traditionnellement mieux assurée dans le cadre de la procédure judiciaire.

Or on nous propose, pour l'essentiel, de revenir à un système de sanctions administratives abandonné depuis 1955. Cela appelle de la part de la commission, qui se rallie à cette proposition, trois observations.

En 1965, le rapporteur de la loi du 9 juillet, notre collègue Hoguet, réclamait une refonte complète des ordonnances de 1945 et une réforme d'ensemble des procédures répressives dérogatoires qu'elles prévoient. Une telle réforme demeure nécessaire.

Je ne puis que reprendre les termes mêmes du président Foyer après la publication de l'ordonnance du 28 septembre 1967 : « L'ordonnance du 30 juin 1945 est un vestige de l'économie de pénurie, c'est un texte qui, à mon sens, est largement dépassé, et qui, en matière pénale, est tout à fait dérogatoire au droit commun. Je pense que le sens de l'évolution serait celui de son abrogation. Mais l'expérience a démontré que, toutes les fois qu'on essayait d'y toucher, l'administration des affaires économiques se montrait extrêmement soucieuse de maintenir les prérogatives exorbitantes que ce texte lui confère. »

Deuxième observation : il convient de souligner que les revirements de principe du législateur sont trop souvent liés à la conjoncture : aujourd'hui, il convient de renforcer la politique de maintien de la libre concurrence, et c'est la voie administrative qui est choisie. Dans le même temps, il convient de protéger les contribuables contre l'arbitraire des sanctions pécuniaires infligées par l'administration fiscale, et c'est le retour aux garanties judiciaires qui est préconisé.

Troisième observation : on peut se demander si, en l'espèce, le véritable problème n'est pas ailleurs. Plutôt que de superposer à notre système de droit pénal classique, qui repose sur le principe de la personnalité des peines, un système de sanctions administratives emprunté au modèle communautaire et de nature à frapper directement les personnes morales, à savoir les sociétés et les entreprises, l'heure n'est-elle pas venue d'affirmer le principe nouveau de la responsabilité pénale des personnes morales, ainsi que nous y invite d'ailleurs la commission de revision du code pénal dans son avant-projet ?

Ces considérations et ces atermoiements incitent votre rapporteur à n'accueillir le texte proposé par le Gouvernement que comme une adaptation d'une législation dépassée, dans l'attente d'un système qui mériterait d'être entièrement rénové et repris au niveau des principes.

Ce rappel des positions de la commission spéciale ne signifie pas que celle-ci rejette les propositions du Gouvernement ; mais elle tient à en marquer les limites et, plutôt que d'attendre ce mieux souhaitable et nécessaire, elle vous demande, mesdames, messieurs, dans un premier temps, d'examiner et d'adopter la plupart des dispositions qui vous sont proposées.

Signalons enfin que le dépôt de ce projet de loi par deux gouvernements successifs — celui de M. Chirac puis celui de de M. Barre — marque une étape dans l'approche de la politique industrielle.

Jusqu'à présent, les pouvoirs publics incitaient aux concentrations. Celles-ci devaient améliorer les coûts et permettre des gains de productivité entraînant un accroissement de la compétitivité globale de notre appareil industriel et commercial.

Ce point de vue, sans doute juste en partie, mais excessif dans sa généralité, est maintenant remis en question. Des études internationales, et notamment celles qui ont été réalisées à l'initiative de l'O. C. D. E., ont démontré qu'au-delà d'un certain degré de concentration les mécanismes régulateurs du marché se mettaient à jouer imparfaitement.

Une série de disharmonies apparaissaient, entraînant une sorte d'inflation structurelle, cette situation aboutissant à faire perdre au niveau global les gains de compétitivité qui étaient attendus au niveau des entreprises.

Cette dérive des prix entraînant une remise en question de la parité monétaire conduit donc l'économie à une perte de substance finale.

C'est à partir de ces constatations que les pouvoirs publics se sont décidés à renforcer la législation sur les ententes et les positions dominantes, mais aussi à créer une certaine forme de contrôle *a priori* des concentrations. Certes, ce point de vue doit être discuté, et il mériterait sans doute d'être nuancé.

Il n'en reste pas moins que le Gouvernement, tout en voulant maintenir la liberté des contrats, considérée comme un principe de base de notre droit, entend désormais disposer d'un moyen de contrôle en matière de concentration économique.

Ce contrôle des accords pour les concentrations dépassant un certain seuil, que prévoit le texte du Gouvernement, n'est pas soumis à autorisation automatique. De plus, il n'est pas systématique, mais laissé à l'initiative du ministre chargé de l'économie et du ministre de tutelle de l'entreprise concernée.

Ce contrôle éventuel a pour objet de mettre en lumière si le niveau de concentration laisse subsister une concurrence suffisante ou si, au contraire, il est de nature à entraver la libre concurrence.

Soucieux de respecter le secret des affaires, le Gouvernement n'exige pas que l'opération de concentration fasse l'objet d'une déclaration préalable.

Le projet que nous allons discuter offre aux entreprises l'alternative suivante : ou bien elles prennent elles-mêmes l'initiative du contrôle par une déclaration préalable, et, dans ce cas, elles seront rapidement fixées sur les intentions des ministres puisque, s'ils n'ont pas mis en cause l'opération avant l'expiration d'un délai de huit mois, ils ne pourront plus le faire après ; ou bien elles risquent d'être soumises à un contrôle *a posteriori*, à l'initiative des ministres, et de voir l'opération de concentration remise en cause.

Si les ministres leur enjoignent de résilier l'acte de concentration longtemps après sa conclusion, cela peut créer des difficultés inextricables pour le partage des actifs. En outre, en tout état de cause, les frais des opérations de concentration ou de déconcentration sont élevés. C'est pourquoi le Gouvernement espère que les entreprises comprendront qu'il est de leur intérêt de faire une déclaration préalable.

Enserrés dans la double nécessité de maintenir autant que faire se peut la liberté des contrats et de s'opposer aux accords qui ne laissent pas subsister une concurrence suffisante ou qui n'auraient pas pour contrepartie une contribution substantielle au progrès économique, si les auteurs du projet de loi ont ouvert une exception dans le principe de la liberté des contrats en donnant à l'autorité administrative le pouvoir de faire, par arrêté, injonction soit de renoncer à un accord de concentration en cours d'élaboration, soit de résilier un accord de cette nature déjà conclu, soit de le modifier de telle sorte qu'il maintienne une concurrence suffisante ou qu'il apporte une contribution substantielle au progrès économique.

Toutefois — et cela est essentiel — ce pouvoir n'est pas remis à un organe unique.

En effet, non seulement l'arrêté d'injonction doit être pris conjointement par le ministre chargé de l'économie et par le ministre de tutelle, mais encore, l'injonction doit-elle rester dans les limites de l'avis de la commission de la concurrence.

L'arrêté ne peut enjoindre de résilier un accord si l'avis de la commission de la concurrence ne préconise qu'une modification, ni imposer une modification plus importante que celle que suggère cette dernière.

Ainsi, la liberté des contrats est-elle doublement préservée : le ministre n'est pas tenu de suivre l'avis de la commission de la concurrence quand elle propose une injonction ; la commission de la concurrence peut empêcher le ministre de faire toute injonction si elle estime que l'accord ne restreint pas la concurrence ou de faire une injonction allant au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une concurrence suffisante.

Ce n'est que dans le cas où les ministres et la commission de la concurrence partagent le même point de vue qu'une exception à la règle de liberté des contrats est possible.

Ce mécanisme lourd, volontairement lourd bien évidemment, n'a de sens que si la commission de la concurrence jouit d'une certaine indépendance. D'où l'importance de l'article 1er, sur lequel je reviendrai dans un instant.

En fait, le Gouvernement demande au Parlement de mettre au point un outil qui doit être souple, certaines de ses dispositions ayant même essentiellement un caractère dissuasif. Cette souplesse et cet aspect dissuasif sont à l'origine de certaines imprécisions et de l'insatisfaction que la plupart des commissaires ont éprouvée à la lecture du présent projet de loi. Voilà qui explique pourquoi des modifications vous seront proposées à la fois dans la forme et dans le fond.

Les amendements de forme que la commission vous propose portent essentiellement sur le titre 1er.

Nous avons pris le parti de regrouper synthétiquement les quatre chapitres de ce titre en faisant du chapitre 1er un article unique et en ramassant les dispositions des onze autres articles en cinq articles nouveaux.

Par ailleurs, et sans vouloir restreindre en rien la portée du projet de loi, notre commission a décidé d'éviter que figurent dans la loi des listes non exhaustives d'opérations.

Enfin, notre commission a préféré couper en trois l'article 1er du projet, distinguant ainsi la création et la mission de la commission de la concurrence de sa composition et de ses modalités de fonctionnement.

Sur le fond, la commission spéciale a modifié le texte du Gouvernement en fonction de deux réflexions d'ordre général, qui sont les suivantes : renforcer l'autonomie de la commission de la concurrence par rapport au ministre chargé de l'économie ; assurer le mieux possible la protection des entreprises, cette préoccupation se recoupant d'ailleurs avec la première.

Par rapport au texte du Gouvernement, la commission spéciale a tout d'abord modifié un certain nombre de dispositions concernant la commission de la concurrence.

Le président de celle-ci devra, si l'Assemblée accepte les propositions qui lui sont soumises, être nommé pour une durée de six ans, alors que le projet ne prévoyait que cinq ans, et devra être choisi parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, alors que le projet de loi prévoyait la possibilité de le choisir en dehors de ces catégories.

La commission spéciale estime que la commission de la concurrence devrait être composée d'au moins quinze commissaires, alors que, sur ce point, le projet du Gouvernement est assez flou : l'exposé des motifs en prévoyait neuf et le décret en préparation y ajoute des commissaires complémentaires pour les sections.

Le mandat du président et des commissaires, aux yeux de notre commission, doit être renouvelable autant qu'il apparaîtra nécessaire, alors que le Gouvernement ne prévoyait sans doute qu'un seul renouvellement.

En outre, les fonctions de président et de rapporteur, qu'il s'agisse du rapporteur général ou des rapporteurs spéciaux, devraient constituer, pour les membres de la commission spéciale, des emplois à temps plein, alors que, semble-t-il, le Gouvernement ne réservait cette possibilité qu'au président et au rapporteur général.

Enfin — mais cette modification est la conséquence de celles que j'ai déjà évoquées — la commission de la concurrence pourra siéger en sections composées chacune de cinq membres, alors que le projet de loi prévoyait un chiffre analogue mais recouvrant un contenu différent ; nous aurons l'occasion d'en reparler lors de la discussion des articles.

En ce qui concerne le contrôle de la concentration économique, notre commission n'a pas remis en cause l'essentiel du dispositif présenté par le Gouvernement. Cependant, elle a ajouté une disposition à la règle qui veut que l'opération de concentration soit appréciée non seulement au regard de la concurrence, mais aussi au regard du progrès économique et social qu'elle peut continuer à engendrer ; cette précision consiste en ce que, dans l'établissement de ce bilan global d'appréciation, il soit tenu compte de la compétitivité des entreprises concernées au regard de la concurrence internationale.

Par ailleurs, la commission spéciale a accru les responsabilités et les pouvoirs du président de la commission de la concurrence sur deux points.

Tout d'abord, le président pourra requérir les agents de la direction générale de la concurrence et des prix pour réaliser des enquêtes qui se révéleraient nécessaires pour instruire les affaires dont la commission de la concurrence serait saisie.

En outre, la recherche des actes et conventions des concentrations tombant dans le champ d'application de l'article 2, qui n'auraient pas été notifiés *proprio motu* par les entreprises, sera entre les mains du président de la commission de la concurrence soit à sa propre initiative, soit sur la requête du ministre chargé de l'économie, et les conclusions de cette enquête lui seront adressées, à charge pour lui de les transmettre au ministre chargé de l'économie.

La commission spéciale a enfin disposé que seront communiqués aux entreprises intéressées non seulement les rapports au vu desquels la commission de la concurrence est appelée à formuler son avis, mais encore les pièces annexes à ces rapports ou ayant servi à les élaborer.

Sur le titre II qui concerne la répression des ententes illicites et des abus de positions dominantes, notre commission s'est efforcée de prévoir une instrumentation raisonnable du droit de la saisine de la commission de la concurrence par les organisations de consommateurs, les organisations syndicales et les collectivités locales.

Elle a prévu que, dans ce cas, la commission de la concurrence entendra, si elle le juge utile, l'auteur de la saisine. Si elle estime que les faits invoqués n'entrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance de 1945 ou qu'ils ne sont pas appuyés d'éléments suffisamment probants, elle pourra décider qu'il n'y a pas lieu en l'état de mettre en œuvre la procédure d'instruction du dossier. Cela dit, cette décision de la commission de la concurrence sera notifiée à l'auteur de la saisine qui pourra alors en demander l'annulation pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative.

Toujours dans le cas de la saisine de la commission de la concurrence par certains organismes défendant des intérêts collectifs, la commission spéciale, afin de préserver les intérêts des entreprises, a adopté un amendement prévoyant que les délibérations des assemblées des collectivités territoriales relatives à la saisine de la commission de la concurrence seront prises en comité secret et ne pourront pas être divulguées.

Enfin, toujours dans le cadre de la protection des entreprises, notre commission a adopté un amendement disposant qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions de procédure de nature à assurer les garanties des droits de la défense devant la commission de la concurrence.

C'est un point sur lequel M. Gerbet, président de la commission spéciale, a été intransigeant. La commission l'a suivi à l'unanimité.

Ajoutons, dans le même ordre d'idées, que la commission spéciale a inscrit dans la loi une disposition prévoyant que les entreprises susceptibles de relever de la procédure allégée de l'article 55 pourront, si elles le désirent, demander que la commission de la concurrence soit saisie de leur dossier et demander à bénéficier ainsi de la procédure plus lourde et plus dangereuse, mais plus protectrice, de l'article 53.

Pour terminer cet exposé, il me reste à ajouter que la commission spéciale vous demandera d'inscrire dans la loi que la juridiction d'instruction saisie en vue de l'application de l'article 419 du code pénal devra demander l'avis de la commission de la concurrence, alors que, jusqu'à présent, cette procédure n'était que facultative, et ce, afin d'établir, autant que faire se peut, sinon une unité jurisprudentielle, du moins une certaine unité d'expertise en ce qui concerne la qualification des faits.

Nous sommes convaincus, mesdames, messieurs, que l'ensemble des dispositions votées par la commission spéciale améliore le texte du Gouvernement, texte qui cherche à concilier le nécessaire maintien sur le marché national d'une économie de marché, où la concurrence et l'initiative privée ont un rôle clé, et les exigences de la restructuration industrielle qu'impose la compétition internationale.

C'est, en fait, autour de ces deux idées clés que s'est déroulée la discussion en commission et que s'engagera, dans un instant, j'en suis persuadé, le débat en séance publique.

En conclusion, je vous redis que la commission spéciale a adopté le présent projet de loi après l'avoir amendé, dans la forme, assez considérablement et, au fond, sur des points qui lui paraissent essentiels. Elle vous demande de l'adopter à votre tour. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre délégué à l'économie et aux finances, chargée de la consommation.

Mme Christiane Scrivener, *secrétaire d'Etat.* Mesdames, messieurs les députés, avant de commencer mon propos, je tiens à remercier très vivement la commission spéciale, son président et son rapporteur pour le travail considérable qu'ils ont accompli sur un sujet aussi difficile que technique.

En soumettant au Parlement le projet de loi relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante, le Gouvernement poursuit quatre objectifs essentiels.

Il entend assurer le développement d'une concurrence saine et loyale sur les marchés.

Il souhaite compléter la politique industrielle qui a été conduite au cours de ces dernières années.

Il tient à développer l'action entreprise vis-à-vis des consommateurs.

Enfin, et plus fondamentalement, le Gouvernement entend poursuivre son programme de lutte contre les causes structurelles de l'inflation.

D'abord, pour ce qui est du premier objectif, c'est-à-dire faire respecter une concurrence saine et loyale sur les marchés, il faut rappeler que nous disposons depuis plus de vingt ans d'un mécanisme de contrôle des ententes et des positions dominantes. Ce mécanisme, inscrit dans l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945, fait place à une double appréciation.

D'une part, l'ordonnance prohibe les actions concertées qui ont pour objet ou peuvent avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence : ce sont les ententes illicites. L'ordonnance interdit également les activités d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises occupant sur le marché intérieur une position dominante lorsque ces activités ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'entraver le fonctionnement normal du marché.

D'autre part, cette même ordonnance fait échapper aux interdictions que je viens de décrire les actions concertées des entreprises qui présentent globalement un bilan positif, du point de vue du développement du progrès économique.

C'est à la commission technique des ententes et des positions dominantes, organe consultatif, qu'est revenu le devoir de procéder à cette appréciation à deux volets dans les affaires dont elle était saisie. Comme la jurisprudence de la commission en porte témoignage, notre système a traditionnellement allié la

sagesse à la souplesse, et le Gouvernement n'envisage pas d'en modifier le principe. Mais il semble néanmoins opportun de proposer au Parlement des ajustements permettant de donner à notre dispositif une plus grande efficacité.

L'action conduite dans le passé a en effet souffert de la faiblesse des moyens qui étaient dévolus à la commission et de l'inadaptation du système de sanction des ententes illicites et des abus de position dominante.

En ce qui concerne le second objectif poursuivi par le Gouvernement, c'est-à-dire compléter la politique industrielle qui a été conduite au cours de ces dernières années, je voudrais rappeler que les gouvernements successifs ont eu à cœur de favoriser la restructuration de notre appareil industriel et commercial pour accroître sa compétitivité tant au plan national qu'au niveau international. Certes, des efforts restent à accomplir, et cette politique devra être poursuivie dans différents secteurs. Mais, d'ores et déjà, les entreprises ont largement répondu à la préoccupation publique, et des unités de grande taille se sont constituées.

Dès lors, la concertation de l'offre dans de nombreuses activités s'est considérablement accrue. Les pouvoirs publics doivent donc désormais se montrer vigilants à un double titre. D'une part, ils doivent se donner les moyens de contrôler activement et efficacement les comportements anticoncurrentiels qui pourraient survenir. D'autre part, ils doivent s'assurer que les nouvelles modifications de structure ne sont pas la simple traduction d'une volonté de monopolisation des marchés.

Le texte qui est proposé au Parlement s'inscrit encore dans le prolongement des efforts qui ont déjà été entrepris pour améliorer la protection des consommateurs. En se donnant les moyens de prévenir l'avènement de rentes de situation ou de comportements abusifs en matière de prix, le Gouvernement souhaite défendre les consommateurs et éviter que les efforts de tous ne soient confisqués au bénéfice de quelques-uns.

Enfin, par le projet de loi qui vous est proposé, le Gouvernement entend lutter contre les causes structurelles de l'inflation, et cela à plusieurs niveaux.

En premier lieu, comme la jurisprudence de la commission technique l'enseigne, les ententes illicites et les abus de position dominante ont souvent pour effet de fixer les prix des biens à des niveaux sans commune mesure avec les coûts de production ou de s'opposer à la baisse des prix, là où celle-ci est possible. De tels comportements affectent le pouvoir d'achat des Français et nourrissent l'inflation.

En second lieu, et de façon plus indirecte mais tout aussi dommageable pour notre économie, les pratiques restrictives illicites visent souvent à restreindre artificiellement le volume des biens offerts sur les marchés nationaux et à empêcher la diffusion de l'innovation et du progrès technique. Ce faisant, ces pratiques diminuent la compétitivité de nos entreprises sur les marchés internationaux et contribuent à rendre plus difficile l'équilibre de notre balance commerciale. Or cet équilibre est indispensable si l'on veut lutter efficacement contre l'inflation car il permet de ne pas avoir recours à la création monétaire pour financer le renchérissement de certains biens importés.

En définitive, l'exercice d'une concurrence saine et loyale force les entreprises à réduire au minimum leurs coûts de production, récompense celles qui contribuent le plus activement au progrès économique, élimine les situations de rente injustifiée. Le Gouvernement estime donc que le projet de loi qui est soumis à votre approbation contribuera fondamentalement à la lutte contre les causes structurelles de l'inflation et, par là, permettra de mieux assurer la réalisation des grands équilibres, d'améliorer la situation de notre balance commerciale et le niveau de l'emploi.

Tels sont les principaux objectifs que nous poursuivons en vous présentant ce projet de loi. Les mesures prévues pour atteindre ces objectifs peuvent être regroupées en trois catégories.

D'abord, il est proposé de se doter des moyens de cette politique : l'article 1er du projet de loi institue une commission de la concurrence renforcée, à qui reviendra le rôle essentiel en ce domaine.

Ensuite, le Gouvernement entend pouvoir contrôler les concentrations de façon à prévenir celles qui ne seraient pas de nature à contribuer au progrès économique et social. C'est l'objet du titre Ier.

Enfin, dans le but de rendre notre politique de concurrence plus efficace, plus souple et plus équitable, le Gouvernement propose de modifier partiellement la législation existante en matière de répression des ententes illicites et d'abus de position dominante. C'est l'objet du titre II.

En substituant une commission de la concurrence à l'actuelle commission technique des ententes et des positions dominantes, le Gouvernement ne s'engage pas dans une simple modification d'ordre formel. Il s'agit au contraire de se doter d'une instance consultative jouissant d'une compétence élargie, d'une autorité indiscutable, de moyens renforcés et qui soit au total en mesure d'éclairer la puissance publique sur toutes les questions de concurrence.

Au titre de la compétence, d'abord, le Gouvernement suggère que la nouvelle commission puisse être consultée non seulement sur les questions d'ententes illicites et d'abus de position dominante, mais également dans le domaine des concentrations d'entreprises.

De plus, le Gouvernement propose que la commission de la concurrence ait une compétence consultative dans les trois domaines supplémentaires suivants : elle pourrait être consultée sur les projets de lois ou de décrets susceptibles d'affecter la concurrence ; elle pourrait être consultée sur les questions de principe relatives aux pratiques commerciales individuelles restrictives de la concurrence ; enfin, elle pourrait être consultée sur les règles et pratiques professionnelles faisant obstacle au libre jeu de la concurrence.

Pour mener à bien cette tâche, il importe que la commission soit dotée d'une autorité indiscutable.

A cette fin, le Gouvernement suggère de constituer une commission restreinte de neuf membres, ayant chacun les qualités, la compétence économique et l'indépendance nécessaires au traitement de ce type de question. Composée de magistrats et de personnalités choisies en fonction de leur compétence et de leur intégrité, la commission disposera en outre de moyens élargis afin d'être en mesure de répondre avec toute la diligence voulue aux questions qui lui seront posées.

Ainsi est-il envisagé que le président de la commission, désigné par décret en conseil des ministres, exerce son emploi à temps plein. Il aura autorité directe sur un groupe de collaborateurs de la commission ; dix à quinze emplois seront créés à cet effet dans le budget de 1978.

Bien entendu, il pourra aussi, comme par le passé, recourir aux concours des services de la direction générale de la concurrence et des prix.

Toujours en vue d'améliorer l'efficacité de la commission, le projet de loi prévoit qu'elle pourra se constituer en sections auxquelles des personnalités qualifiées seront invitées à collaborer.

Enfin, et c'est la dernière innovation ayant directement trait à la commission de la concurrence, le projet de loi prévoit que les collectivités territoriales, les organisations professionnelles ou syndicales, les organisations de consommateurs agréées pourront saisir la commission sur les questions d'ententes et de positions dominantes.

En élargissant les conditions de saisine de la commission, le Gouvernement entend montrer que le maintien d'une concurrence saine et loyale sur les marchés est l'affaire de tous.

Ces différentes observations consacrées à la mission de la commission de la concurrence, à ses moyens, à ses conditions de saisine, appellent alors deux questions : pourquoi ne pas avoir précisé dans le texte de loi que la commission serait nécessairement présidée par un magistrat ? Pourquoi avoir cantonné l'action de la commission de la concurrence dans un rôle consultatif ?

En ce qui concerne la question de la présidence de la commission, je voudrais d'abord souligner que le texte n'exclut nullement la possibilité qu'un membre du Conseil d'Etat ou un magistrat puisse présider la commission. Mais le Gouvernement souhaite que ce président puisse être choisi en raison de ses seules qualités et compétences, quelles qu'aient été ses activités antérieures. Il serait en effet dommage d'être contraint à renoncer, à l'occasion de tel ou tel renouvellement, à la possibilité de confier la présidence de la commission à une personne qui se révélerait particulièrement qualifiée pour ce poste, mais serait exclue du choix en raison de sa non-appartenance à un corps de hauts magistrats.

S'agissant maintenant du rôle consultatif de la commission de la concurrence, je souhaite apporter un éclaircissement. Certes, on eût pu envisager — et, à vrai dire, le Gouvernement y a songé — de donner à la commission de la concurrence le caractère d'un organe juridictionnel. Mais cette suggestion n'a pas été retenue, car la création d'une nouvelle juridiction aurait compliqué encore l'organisation de notre système judiciaire, risqué de susciter des conflits de compétence et entraîné des incertitudes pour les entreprises.

J'en viens maintenant au titre Ier du projet de loi, qui propose la mise en œuvre d'un système de contrôle de la concentration économique, à l'instar des politiques mises en œuvre dans tous les grands pays industriels.

Mais, avant d'en évoquer les dispositions essentielles, je tiens à nouveau à insister sur un point qui me paraît fondamental : il s'agit pour le Gouvernement non d'interdire, ni même de décourager par principe les opérations de concentration dont beaucoup demeurent nécessaires, mais de faire obstacle à celles qui présentent un bilan négatif pour notre économie.

Pour répondre à ce souci de sélectivité, les règles suivantes sont proposées.

Selon l'article 3, le contrôle des opérations de concentration ne peut s'exercer que si les entreprises en cause disposent d'un large pouvoir de marché. Ainsi, dans le cas de concentrations horizontales, le contrôle n'est possible qu'au cas où le chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises concernées représente au moins 40 p. 100 de la consommation nationale du bien considéré. Dans le cas des autres concentrations, c'est-à-dire les concentrations verticales et, plus généralement, toutes les concentrations de diversification, le contrôle ne peut intervenir que si deux au moins des entreprises concernées par l'opération ont une part supérieure ou égale à 25 p. 100 de leurs marchés.

Selon l'article 5, les mécanismes de contrôle proposés ne peuvent pas faire obstacle à la réalisation d'opérations jugées souhaitables du point de vue du progrès économique et social.

Il y aura donc lieu — et c'est l'idée fondamentale du projet de loi qui vous est soumis — à l'établissement d'un bilan entre les inconvénients de la concentration sur le plan de la concurrence et les avantages sur le plan économique général et sur le plan social.

Tout en étant sélective, la procédure de contrôle des opérations de concentration suggérée par le Gouvernement se veut également souple. A cette fin, le Gouvernement, pour éviter de faire peser une sujétion supplémentaire sur les entreprises, n'entend pas rendre obligatoire la notification des actes ou conventions de concentration qu'elles ont conclus auprès de l'administration.

Au cas où les entreprises choisissent de notifier, elles peuvent faire une déclaration d'intention avant que l'acte ou la convention soit conclu, ou bien informer l'administration dans les trois mois que suivent la date à laquelle la concentration a été réalisée. Si les entreprises ne jugent pas opportun de notifier leurs opérations, ni avant ni après leur réalisation, l'administration se réserve alors la possibilité de procéder aux enquêtes qui lui paraîtraient opportunes.

Selon l'article 7 du projet de loi, lorsqu'une opération de concentration sera connue de l'administration, le ministre chargé de l'économie et le ministre de tutelle des entreprises en cause pourront demander un avis à la commission de la concurrence sur l'opportunité de cette opération ; c'est à cette commission que reviendra alors le devoir, en vertu de l'article 8, d'établir le bilan des avantages et des inconvénients. Son avis sera fondé sur une appréciation comparée des atteintes potentielles à la concurrence et des avantages présentés par l'opération sur le plan économique et social.

Conformément aux dispositions de l'article 9, c'est sur la base et dans les limites de cet avis qu'une décision sera conjointement prise par le ministre chargé de l'économie et le ministre de tutelle.

Mais, afin d'éviter toute ambiguïté dans le débat, je tiens dès à présent à préciser que les décisions ministérielles formulées à la suite des avis de la commission de la concurrence — c'est-à-dire autorisation, interdiction, résiliation ou maintien subordonné à l'observation d'engagements particuliers — ne sauraient laisser place à l'arbitraire. En effet, d'une part, les décisions ne pourront intervenir qu'après que les intéressés auront été mis à même de produire leurs observations ; d'autre part, les décisions seront prises, je le rappelle, sous le contrôle du juge administratif, auprès duquel les entreprises pourront faire appel.

Mais il faut également préciser que lorsqu'une concentration sera autorisée par la puissance publique, les entreprises concernées ne sauront se prévaloir de cette autorisation pour échapper ultérieurement aux règles de la concurrence. Ainsi, s'il s'avérait que les entreprises abusent de la position dominante qui leur a été conférée par une concentration autorisée, les dispositions contenues dans l'article 21 du projet de loi leur seraient applicables ; le ministre chargé de l'économie, conjointement avec le ministre de tutelle, pourrait les sanctionner ou même leur enjoindre de se déconcentrer.

J'en viens maintenant aux dispositions contenues dans le titre II. Le Gouvernement suggère quelques aménagements à notre dispositif de nature à en améliorer l'efficacité, la souplesse et l'équité.

Le titre II traite, comme vous le savez, de la répression des ententes illicites et des abus de position dominante.

Sur le plan de l'efficacité, tout d'abord, le projet aménage et complète le système de sanctions actuellement en vigueur.

Aujourd'hui, en effet, lorsque la commission technique des ententes soumet au ministre un cas d'entente illicite ou d'abus de position dominante, le ministre n'a le choix qu'entre rechercher une transaction amiable ou transmettre le dossier au Parquet.

S'il choisit la première voie, il ne dispose pas des moyens de contrôle ou de contrainte qui lui permettraient de s'assurer que les actes répréhensibles qui ont été constatés, seront véritablement exclus pour l'avenir. S'il choisit, au contraire, de déférer l'affaire au Parquet, les sanctions encourues sont souvent trop faibles, eu égard aux intérêts économiques en cause, mais en même temps trop sévères en ce qu'elles s'appliquent aux dirigeants des entreprises en question et non aux entreprises elles-mêmes.

C'est pourquoi le projet de loi qui vous est soumis prévoit que le ministre pourra, au vu et dans les limites de l'avis de la commission, infliger aux entreprises une sanction administrative d'un montant maximum de cinq millions de francs ou de 10 p. 100 du chiffre d'affaires. Il pourra aussi prononcer des injonctions, c'est-à-dire prescrire aux entreprises les mesures appropriées au rétablissement d'une situation de concurrence normale. Il pourra exiger que publication soit faite par l'entreprise des sanctions administratives dont elle a été l'objet.

Dans l'application de ce régime de sanctions, il faut bien voir — et j'insiste à nouveau sur ce point — que le ministre statue au vu de l'avis émis par la commission et ne peut prononcer une amende plus forte que celle que la commission a proposée. De plus, et selon les règles habituelles de notre droit public, toutes les décisions du ministre peuvent être déférées à la censure du Conseil d'Etat.

Sur le plan de la souplesse maintenant, afin d'éviter l'encombrement de la commission et d'être en mesure de lui confier les affaires essentielles, le projet de loi prévoit une procédure allégée destinée à combattre les ententes de moindre importance.

Pour les ententes de cette nature, le ministre de l'économie et des finances pourrait, après consultation du président de la commission, infliger une sanction pécuniaire n'excédant pas 100 000 francs à chaque entreprise ou personne morale auteur d'une infraction. Mais, dans le cas où le président estimerait nécessaire de saisir la commission, il serait alors fait application de la procédure normale.

Sur le plan de l'équité enfin, le titre II du projet de loi comporte deux dispositions. L'une a trait aux droits de la défense, l'autre concerne le problème de la réparation des dommages causés à des tiers à la suite d'ententes illicites ou d'abus de position dominante.

En ce qui concerne les droits de la défense, il faut d'abord remarquer que l'article 20 du projet de loi prévoit que les rapports des rapporteurs contiendront l'exposé des faits et des griefs relevés à la charge des entreprises ainsi que les éléments d'information et les documents ou leurs extraits sur lesquels se fonde le rapporteur.

L'article 20 prévoit également que les rapports seront communiqués aux parties intéressées qui seront alors en mesure de présenter leurs observations. Les entreprises disposeront donc d'éléments d'information plus substantiels que par le passé pour assurer leur défense.

Toujours au titre des droits de la défense, je rappellerai encore que l'article 21 du projet de loi précise que les décisions ministérielles de toute nature — amende, injonction, etc. — pourront faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

Sur le plan de la réparation des dommages causés à des tiers à la suite d'ententes illicites ou d'abus de position dominante, le Gouvernement propose enfin un aménagement de procédure. Aux termes de l'article 21 du projet de loi, des tiers lésés par des pratiques illicites pourraient demander réparation du préjudice causé sur la base de l'infraction constatée par le ministre de l'économie et des finances.

Telles sont, pour l'essentiel, les dispositions du projet de loi qui vous est soumis. Il renforce les moyens de la commission de la concurrence. Il institue une procédure souple de contrôle des opérations de concentration. Il aménage, enfin, notre régime juridique en matière d'ententes et d'abus de position dominante.

Comme vous le voyez, ce qui vous est proposé ne marque pas une rupture avec le passé. Mais les mesures dont il s'agit répondent à une volonté, qui est celle de développer la concurrence entre les entreprises avec l'objectif de placer celles-ci dans un environnement sain et de faire profiter les consommateurs des fruits de la croissance de notre économie. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Poperen.

M. Jean Poperen. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, ce débat sera sans doute un grand moment de sincérité, de sincérité involontaire de la part des tenants de l'ordre économique établi, du capitalisme. C'est un coup de projecteur sur les mécanismes qui font que le libéralisme économique, la libre concurrence se transforment inexorablement en leur contraire.

Sous le panneau-réclame de la liberté d'entreprendre, de produire, d'échanger, se cache la réalité du système, qui est l'accumulation et la concentration. « Laissez faire », « laissez passer » le tracteur lourd des monopoles qui écrase et se soumet le marché prétendu libre, qui soumet à sa loi les salaires, le marché du travail, les petites entreprises et les commerçants, bref, tout ce qui n'est pas lui.

De temps à autre, l'Etat complice, puisqu'il se dit l'Etat arbitre, fait mine de dresser des barrages. Le barrage de papier qu'on nous propose aujourd'hui vaudra-t-il mieux que les précédents ? Nous le verrons !

Viendra-t-il à bout de notre scepticisme, trempé à l'épreuve des faits ? Nous nous réjouissons, en tout cas, messieurs de la majorité, qu'une fois de plus cette tentative de législation sur la concurrence soit un hommage rendu aux analyses marxistes.

Accumulation et concentration sont toutes deux destructrices de l'établissement des prix au meilleur niveau possible pour l'optimisation de l'allocation des ressources entre les divers agents économiques qu'est sensée obtenir ce que l'on appelle l'économie de marché et qui est, en fait, l'économie du profit.

Les chantres du libéralisme pur s'étaient d'ailleurs rendu compte de l'imposture du discours qu'ils tenaient bien avant que Marx ne l'ait théorisée. Ainsi que le rappelle le rapporteur de la commission spéciale, c'est au début du XIXe siècle qu'est apparue, dans notre code pénal, la condamnation du délit d'entente, disposition qui y est aujourd'hui encore présente dans son article 419.

Outre ce caractère, le projet de loi qui est soumis à nos délibérations présente celui d'être un texte de circonstances. M. Le Theule nous l'apprend dans son rapport : c'est pour mieux obtenir de la commission de Bruxelles un contrôle des concentrations aussi discret que possible que le précédent gouvernement s'est décidé, en 1976, à déposer devant le Parlement un texte qui était recommandé par le VIe Plan dès 1971. Pour l'actuel Gouvernement, il constitue le seul survivant des velléités de réforme de structures et une occasion de présenter à l'opinion publique un contrepoids sans doute dialectique au concret d'une politique économique antisociale.

François Mitterrand énumérait, le 25 avril dernier, la longue liste des esquisses de réforme abandonnées : celle concernant les orientations de politique structurelle, celle concernant l'efficacité des interventions de l'Etat, celle relative à la réforme des circuits de production et de distribution, celle sur la politique d'aménagement du territoire, celle sur la politique des équipements collectifs, celle sur la rémunération en pourcentage dans la vie économique publique et privée, celle relative à la fiscalité, celle concernant l'entreprise, celle sur les collectivités locales, celle sur les inégalités.

De tous ces projets, c'est bien vrai, il ne reste que ce texte. Et, dans le discours de M. le Premier ministre, il a son importance.

Toute la politique du Gouvernement se résume en une phrase : restaurer les profits en diminuant la part des salaires dans le partage salaire-profit, en décalant les augmentations de rémunérations par rapport à la hausse des prix et en limitant leur hausse au strict « suivi » d'un indice qui ne reflète pas la réalité pour les les revenus moyens et bas. Quelle belle contrepartie verbale que de pouvoir dire à ceux qui supportent ce cynisme ingénu et froid : « Voyez, si je restaure le profit, je fais en sorte de restaurer les risques de la compétition » !

Naturellement, le balancement est inégal : d'un côté, la réalité du gain, de l'autre, la potentialité lointaine du danger ; d'un côté, les sacrifices quotidiens et incontestables, de l'autre, la mise en place d'un dispositif non point contraignant mais dissuasif, pour reprendre un euphémisme du rapport de la commission spéciale.

Car ce texte est avant tout un langage. Il n'est pas destiné à être appliqué en tant qu'instrument de coercition mais en tant qu'instrument de dialogue entre l'Etat et les grandes entreprises. Il ne s'agit que de donner à la superstructure étatique un moyen supplémentaire d'avoir son mot à dire sur l'opportunité de telle ou telle opération ou sur le degré de tolérabilité de tel ou tel comportement.

Le titre premier du projet de loi institue une procédure de contrôle de certaines concentrations économiques parmi les plus importantes. Deux remarques s'imposent, l'une au plan conceptuel, l'autre au plan de l'instrumentation du contrôle.

Tout d'abord, force est de constater le caractère tardif de la mise en place de ce contrôle alors que les opérations de concentration se sont accélérées au cours de ces dernières années.

Si l'on prend la liste des 1 594 entreprises soumises depuis 1969 aux obligations légales de publicité, on s'aperçoit qu'elles ont procédé : de 1950 à 1958, à 552 opérations de croissance externe portant sur 1 270 millions de francs courants ; de 1959 à 1965, à 1 164 opérations portant sur 7 190 millions de francs courants et, de 1966 à 1972, à 1 490 opérations portant sur 41 240 millions de francs courants.

On a donc le sentiment que ce texte n'a été établi qu'après que l'essentiel a été fait. C'est d'ailleurs ce que pense M. Lasry, président de la commission technique des ententes et des positions dominantes, qui déclarait dans le magazine *Usine nouvelle* du 19 mai dernier : « La plupart des grandes concentrations sont derrière nous. »

Avec une franchise naïve, M. Lasry a dit en d'autres termes ce que déclarait l'un des héros du livre d'Aragon, *Les Beaux Quartiers* : « Aujourd'hui, la cause des cartels est gagnée ; la concurrence anarchique dans la complexité des intérêts combinés ne peut plus redevenir un danger sérieux ».

De surcroît, il faut se souvenir que l'Etat a, de toute sa puissance, incité à la concentration économique et financière, et ses incitations ont pesé lourd pour le Trésor public : prêts du F. D. E. S., subventions de toutes sortes, comme dans le secteur de l'informatique, et surtout fiscalité d'exception.

Grâce à la loi de 1965, renouvelée déjà deux fois — la dernière en décembre 1975 par anticipation sur l'adoption par le Parlement du VIIe Plan et contre les arguments que j'avais développés à l'époque — les entreprises qui fusionnent peuvent réévaluer leur bilan en franchise d'impôts sans perdre pour autant le bénéfice du système de l'amortissement dégressif des investissements.

Quel aura été le coût pour le Trésor public de cette disposition ? C'est ce qu'il faudra bien savoir un jour.

De plus, que va-t-il se passer à la fin de cette année au moment du vote de la loi de finances ? Va-t-on renouveler encore une fois pour les grandes entreprises cette disposition particulière si favorable ?

On peut le penser, car M. le Premier ministre a bien indiqué devant la commission spéciale : « Il ne s'agit pas par ce texte d'interdire ni même de décourager par principe des opérations de concentration dont beaucoup demeurent nécessaires, mais de ne faire obstacle qu'à celles qui présentent un bilan négatif pour notre économie ».

Pourtant, les spécialistes français du droit de la concurrence, MM. Jenny et Weber — qui ne sont pas pour rien dans l'élaboration de ce projet de loi — signalaient dès 1975 que la politique des structures industrielles, désormais intitulée « politique de redéploiement », repose sur des clauses et pétitions de principe quant à la performance des grandes entreprises, qu'elle provoque des processus de concentration sur les marchés difficilement réversibles et ignore les pratiques anti-concurrentielles, sources, dit-on, d'inefficience.

Ces deux professeurs, examinant la base idéologique de cette politique favorable à la concentration, estimaient que cette théorie est « superficielle car elle n'a pas pour préalable l'étude approfondie des structures optimales de production, et de surcroît lacunaire car la question du comportement des entreprises sur le marché est ignoré ».

En fin de compte, terminaient nos experts, « notre commerce extérieur n'est plus le reflet de notre compétitivité relative, mais de plus en plus déterminé par de multiples accords internationaux de répartition des marchés. Les collectivités publiques sont soumises à des exceptions. Le niveau de l'emploi est affecté par l'attitude restrictive des entreprises dominantes. Les consommateurs enfin sont pénalisés ».

La vérité est que la « grande politique industrielle » qui a culminé sous la présidence Pompidou avec le mot d'ordre de « croissance à la japonaise », qui a été voulue par l'Etat U.D.R. et menée à une époque où M. Giscard d'Estaing était le grand maître de notre économie, cette grande politique se réalisait au bénéfice et au moyen de la concentration.

La concentration, bien loin d'être un accident, était un instrument de la politique industrielle, du modèle de croissance, et cela en parfaite conformité avec les grands intérêts du capitalisme français et international. Et l'on sait comment, dans les conditions nouvelles de pénurie et de moindre croissance, M. d'Ornano a prolongé et même accentué cette orientation. Au nom de la « restructuration », il a prêté la main ou, à tout le moins, laissé faire des opérations de fusion, de liquidation d'entreprises moins importantes, et cela au prix d'une aggravation de la situation de l'emploi dans bien des cas. Le chômage d'aujourd'hui est le fruit empoisonné de ce choix fondamental.

Le Gouvernement actuel a-t-il une autre perspective ? Sinon, on comprendra que nous nous interrogions sur le sérieux des propositions qui nous sont faites aujourd'hui et que nous nous demandions si, face aux propositions cohérentes du programme commun de la gauche, il s'agit d'autre chose que d'un tour de passe-passe inspiré par le climat préélectoral. Devant le peuple de ce pays, les choses doivent être claires. Il y a, en premier lieu, un devoir d'honnêteté : on ne peut vouloir à la fois une chose et son contraire.

Sans doute, dira-t-on, le présent projet de loi tend précisément à introduire dans la réflexion de nos responsables économiques les notions dont MM. Jenny et Weber regrettaient l'absence. Mais — et c'est ma deuxième remarque sur le titre premier — les méca-

nismes sont à la fois timides et inadaptés. Je voudrais signaler à l'attention de l'Assemblée quatre éléments pour justifier mon propos.

D'abord, il n'est pas prévu de surveiller la constitution de conglomérats financiers pourtant générateurs de coalitions anticoncurrentielles, sauf dans les conditions très limitatives fixées à l'article 3. A cet égard, la loi allemande est meilleure puisque, à côté des parts de marché — 20 p. 100 contre 40 et 25 p. 100 dans le présent texte — elle prévoit la surveillance des opérations de concentration des entreprises occupant plus de 10 000 salariés ou réalisant plus de 500 millions de deutschemarks de chiffre d'affaires.

En deuxième lieu, l'ensemble de la procédure de contrôle reste entre les mains du ministre de l'économie et des finances : c'est à lui que les entreprises doivent se déclarer si elles le veulent, c'est lui qui décide s'il y a lieu de saisir la commission de la concurrence, c'est à lui que sont adressés sous une forme confidentielle les avis de la commission, c'est lui, enfin, qui examine l'opportunité d'intervenir dans l'opération de concentration.

Autrement dit, la procédure discrète qui est engagée ne permet pas à l'opinion publique de connaître le pour et le contre d'une opération.

De surcroît, au nom de quoi donne-t-on à quelques individus nommés par décret la compétence éminemment politique de juger ce qu'est le progrès économique et, surtout, ce qu'est le progrès social ?

Là encore, la loi allemande est plus raisonnable : le Bundes Kartel Amt ne porte une appréciation qu'au regard de la concurrence et c'est le ministre de l'économie qui prend ses responsabilités politiques en autorisant ou non l'opération de concentration.

Le système qui nous est proposé est bien en retrait et présente, au surplus, la bizarrerie suivante : le ministre est libre de saisir ou de ne pas saisir la commission et, s'il le fait, libre de ne pas la suivre. Mais s'il saisit la commission, il ne peut que rester en deçà de son avis, sans jamais pouvoir aller au-delà.

Autrement dit, si la commission est plus vigilante en matière de concurrence que le ministre, ce dernier peut méconnaître ses avis. Si, au contraire, le ministre est plus « concurrentialiste » que la commission, il ne peut imposer son point de vue. Ainsi, les freins du dispositif ne jouent que contre la concurrence.

Troisième remarque : la commission de la concurrence ne disposera que de délais très courts — de trois à six mois — pour évaluer un risque, alors que toute l'histoire de la commission technique des ententes et des positions dominantes enseigne qu'il lui faut souvent plus de dix-huit mois pour porter un jugement sur des faits.

Enfin, quatrième remarque : le Gouvernement a reculé devant la déclaration obligatoire. Pour ce faire, il a mis en place un système extraordinairement compliqué qui prévoit un contrôle *a posteriori* à l'initiative de l'administration, contrôle dont je suis intimement convaincu qu'il est impraticable.

En régime libéral, le pouvoir politique ne prend jamais la responsabilité de casser un accord industriel déjà conclu. C'est pourquoi, d'ailleurs, aucune législation ne prévoit de démantèlement des positions dominantes structurellement nocives lorsqu'elles ont été acquises par croissance interne.

Au total, le langage que l'on évoquait tout à l'heure n'est donc pas franc. On a le sentiment qu'en matière de contrôle de certaines concentrations le texte qui nous est soumis représente le maximum de ce qu'il était possible au Gouvernement de faire admettre au patronat et le maximum de ce qu'il voulait lui-même prévoir afin de garder la liberté d'être l'instigateur des concentrations qu'il désire.

Le titre II du présent projet de loi traite des modifications des sanctions en matière d'ententes illicites et d'abus de position dominante.

M. le Premier ministre a indiqué lors de son audition par la commission spéciale que les sanctions du régime actuel étaient inadaptées, les peines étant « à la fois trop légères — car sans commune mesure avec les profits illicites retirés (le montant des amendes est de 60 à 200 000 francs) — et trop lourdes puisqu'elles frappent des personnes et non des entreprises en tant que responsables de ces pratiques ».

Ces déclarations sont intéressantes à trois niveaux.

Tout d'abord, M. le Premier ministre ne traite pas de l'extraordinaire mansuétude dont a fait preuve la commission technique des ententes et des positions dominantes, ni de la mansuétude des pouvoirs publics.

Il faut savoir que, sur cent quarante cas examinés par la commission, une dizaine seulement ont été transmis au parquet.

Les exemples les plus fameux de la faiblesse des pouvoirs publics sont présents à toutes les mémoires et d'une actualité relativement récente : il s'agit des ententes pétrolières et de celles touchant au secteur de la régénération des huiles usées. Dans ces deux affaires, les pouvoirs publics n'ont pas cru devoir demander à la justice de punir les coupables ; bien plus, dans l'affaire des huiles usées, les pouvoirs publics, en hésitant à instituer une réglementation nouvelle, perpétuent en fait la domination sur ce secteur de ceux qui s'étaient rendus coupables du délit d'entente.

Par ailleurs, M. le Premier ministre ne traite pas non plus du mauvais fonctionnement de la justice en cette matière.

Les tribunaux, outre la lenteur, qui ne leur est peut-être pas toujours imputable, ont témoigné d'une extraordinaire faiblesse qui traduit ce qu'il faut bien appeler une mentalité conservatrice : les amendes ont été très faibles ; quant aux peines prononcées à l'encontre des contrevenants, elles ont toutes été calculées de telle sorte qu'elles soient amnistiables, et amnistiées.

M. le Premier ministre, en taisant ces deux réalités, est conduit à formuler dans son analyse imparfaite la conclusion qu'il faut, puisque la justice est lente et que les amendes sont trop faibles, prévoir la mise en place d'un mécanisme d'amendes administratives. Ce faisant, il renonce tout à la fois à rendre la justice française efficace et prend le parti qu'à une commission, à une administration et à des ministres timorés succéderont, on peut l'espérer, une commission, une administration et des ministres courageux.

En outre, cette déclaration témoigne d'une analyse intéressante et révélatrice de la réalité de l'entreprise.

En effet, selon M. le Premier ministre, rappelons-le, les peines sont « à la fois trop légères sur le plan financier... et trop lourdes puisqu'elles frappent des personnes et non des entreprises en tant que responsables de ces pratiques ».

De cette déclaration est donc déduite une certaine conception de l'entreprise considérée comme une entité dont le comportement serait en quelque sorte autonome, dépassant l'action et la personne de ceux qui la gèrent ou la dirigent.

Ainsi, le délit d'entente ou d'abus de position dominante serait celui d'une chose vivante, mais non humaine, donc non susceptible d'être emprisonnée afin de pouvoir, dans l'univers carcéral, entamer sa rédemption sociale. Le dirigeant coupable d'avoir imaginé l'entente et mis au point ses mécanismes ne l'aurait fait qu'animé d'un esprit qui ne serait pas le sien — l'esprit de l'entreprise — et aucune faute ne saurait lui être imputée personnellement.

C'est une théorie que nous avons déjà entendue à l'occasion de l'élaboration de la législation sur les accidents du travail. Elle aboutit en fait à supprimer pour les personnes physiques les délits économiques. Et pourtant, nous avons la faiblesse de croire que l'entente ou l'abus de position dominante, c'est le vol !

Examinons maintenant le détail du contenu de ce titre II. Il nous conduit à d'autres réflexions.

Contrairement à ce que certains laissent entendre, ici ou là, rien n'est changé dans l'instrumentation de l'ordonnance de 1945. La procédure de répression des ententes et des positions dominantes reste entièrement entre les mains du ministre, car si les organisations de consommateurs, les municipalités ou les syndicats pourront désormais saisir la commission de la concurrence, les avis de celle-ci seront toujours adressés au ministre, seul juge et du prononcé d'une amende administrative et de l'éventuelle transmission au parquet. Bien plus, on peut considérer que cette transmission n'aura plus jamais lieu, l'amende devenant la règle dans la mesure, naturellement, où les ministres seront, ainsi que je l'ai déjà dit, plus dynamiques que par le passé. Encore faut-il savoir que les tribunaux pourront, dans ce cas, acquitter les entreprises en fonction des dérogations prévues à l'article 59 ter de l'ordonnance de 1945 et donc débouter les parties civiles.

En fait, pour les victimes des ententes ou des abus de position dominante, que ce soient des entreprises concurrentes ou des clients, l'article 419 du code pénal reste la voie indispensable ; mais nous avons dit tout à l'heure que rien n'était fait dans ce projet pour accroître l'efficacité de la procédure de l'article 419. Il faudra que le juge continue à rechercher, avec ce soin du détail, en l'occurrence paralysant, que prévoit le code de procédure pénale, tous les responsables du délit d'entente ou d'abus de position dominante, ce qui rendra nécessaires les mêmes délais qu'actuellement, c'est-à-dire, en fait, de cinq à huit ans, et au terme de ce délai subsisteront les mêmes peines « légères » qu'a dénoncées M. le Premier ministre.

Voilà donc la réalité de ce texte. Il ne s'agit pas d'améliorer le sort des victimes ; la raison d'Etat reste au centre du dispositif du Gouvernement.

Cela dit, je ne voudrais pas en terminer avec l'examen de ce titre II sans évoquer brièvement les deux amendements déposés par M. Gantier.

L'un de ces amendements tend à supprimer l'article 419 du code pénal. Voilà qui est révélateur : à l'occasion de la discussion d'un texte qui a pour objet d'améliorer la répression des ententes, on propose de faire relever de la seule ordonnance de

1945 ladite répression, avec les possibilités d'absolution que laisse ouvertes l'ancien article 59 ter de cette ordonnance. Au passage, on règle l'affaire Bodourian, que M. Gantier connaît sans doute très bien compte tenu des fonctions qu'il occupait avant de devenir parlementaire.

Quant à l'autre amendement de M. Gantier, il prévoit que les municipalités — déjà privées, par conséquent, du recours à l'article 419 du code pénal — ne pourraient pas non plus saisir la commission de la concurrence et entamer ainsi le parcours d'obstacles que constitue cette voie.

Voilà maintenant réglé, au passage, le cas des collectivités locales.

M. Gantier justifie sa proposition au nom de l'unité de l'Etat, les libertés communales étant considérées par lui comme un démantèlement de l'Etat ! C'est un aveu étrange qui sera ressenti par tous les maires et tous les élus municipaux de France !

Le sort que réserveront la majorité parlementaire et le Gouvernement à ces deux amendements nous révélera l'influence des intérêts sous-jacents à ces deux propositions.

Enfin, la mise en œuvre des dispositions et procédures prévues par ce texte repose en fait sur le caractère et les analyses du ministre, des membres de ses services et des membres de la commission.

Or quel est l'état d'esprit dominant dans l'*establishment* politique et économique vis-à-vis de la concurrence ?

Ce qui filtre, à cet égard, est révélateur. Deux écoles s'affrontent, et se sont affrontées, même en commission : les « concurrentialistes » et les « non-concurrentialistes ». Il faut bien dire que les premiers paraissent plutôt minoritaires, du moins au sein de l'actuelle majorité, les seconds ayant pour eux le poids de tous les grands intérêts.

Que l'on me permette de penser — nous en avons eu la marque au cours même des travaux en commission — que la péripétie du changement de rapporteur ne s'explique pas seulement par des divergences protocolaires entre l'ancien rapporteur et le président de la commission spéciale !

La thèse de ces « non-concurrentialistes » se résume en peu de chose : pour que la France soit « concurrentielle » à l'extérieur, il faut qu'elle ne le soit pas à l'intérieur.

Ce raisonnement sommaire et d'ailleurs inexact trouve un appui dans la psychologie — j'allais dire la psychopathie — des ministères techniques qui organisent très souvent les ententes et concentrations, comme on l'a vu récemment lorsque le ministre de l'industrie a réorganisé le nucléaire, l'informatique, l'automobile et les industries du pétrole.

On sait, par ailleurs, que certains dirigeants de la direction générale de la concurrence et des prix ne sont pas animés, en matière de concurrence, par l'esprit de son ancien directeur, M. Verdeil. Au fond, la direction générale des prix n'a jamais tant de pouvoirs que lorsque la concurrence ne joue pas son rôle et que les prix montent vite. La taxation, les contrats de prix et autres contrats de programme sont les instruments de la puissance administrative.

Nous verrons quelle sera l'attitude du Gouvernement sur un amendement de la commission spéciale qui tend à renforcer les pouvoirs du président de la commission de la concurrence.

Nous jugerons aussi son attitude sur la disposition concernant le choix du président de celle-ci. Je sais quelle formule souhaite le C. N. P. F., qui a déjà son candidat, lequel a fait ses preuves dans l'organisme que remplacera la commission de la concurrence.

Tout cela est à la fois dérisoire et pourtant essentiel, car cet environnement psychologique concerne l'avenir.

Pour le présent, ne nous y trompons pas : ce texte si timide et si ambigu n'a survécu à l'examen en commission spéciale que parce qu'il est difficile, dans l'année qui précède les élections législatives, d'être à la fois contre les nationalisations et contre la concurrence.

Cependant, mes chers collègues, une proposition nous est faite. Faudrait-il s'en désintéresser ?

Depuis quatre ans rapporteur, au nom de la commission de la production et des échanges, des problèmes de la concurrence, j'ai pu, à ce poste, rituellement, chaque année mesurer l'exigence d'établir une politique de la concurrence. J'ai d'ailleurs été l'instigateur d'une proposition de loi préconisant un contrôle des concentrations.

J'ai pu également mesurer l'impossibilité de le faire dans le régime actuel, qui est celui d'un libéral-dirigisme inefficace. Tant que des taux de croissance rapide ont pu être obtenus, ce régime a tant bien que mal dissimulé ses contradictions et ses faiblesses. Maintenant, la crise, née des désordres inflationnistes, révèle que l'économie libérale ne peut juguler ni l'inflation ni le chômage.

La liberté de choix des consommateurs est détruite sous nos yeux chaque jour. Quel intérêt peut trouver le consommateur français à se voir proposer une gamme chaque jour plus étendue de produits substituables si la situation économique générale du pays aboutit à restreindre ses possibilités d'achat tandis que les choix économiques du Gouvernement conduisent à sacrifier les équipements socio-culturels ?

En vérité, la croissance ne sera restaurée que par les mesures préconisées par le programme commun : nationalisations des principaux monopoles et du crédit...

M. Gilbert Gantier. C'est cela, n'est-ce pas, la vraie concurrence !

M. Jean Poperen. ... accroissement du pouvoir d'achat des bas et moyens revenus.

Il s'agit de développer une demande intérieure orientée vers l'acquisition des biens et services contribuant à l'épanouissement des individus et non à leur aliénation par la recherche et l'identification avec des archétypes sociaux définis par les manipulateurs de la demande et diffusés par les médias.

Cela, le Plan peut l'assurer. C'est grâce au Plan, encadré par lui, que le marché pourra jouer son rôle. C'est dans ce cadre qu'il sera possible de prendre des mesures propres à assurer l'épanouissement réel des volontés et des désirs.

Ainsi faudra-t-il surveiller le comportement des entreprises sur ce marché, assurer l'établissement et le fonctionnement d'un organisme destiné à maintenir l'émulation entre les entreprises. Un tel organisme, en effet, sera nécessaire.

Ainsi faudra-t-il élaborer une législation sur la publicité, permettant à cette technique non pas d'aliéner, mais d'informer.

Ainsi libérera-t-on le consommateur d'un système qui ne lui laisse que des choix illusoires entre des prix déterminés par les entreprises dominantes et des produits faussement différenciés aux fins de substituer à la concurrence par les prix et la qualité une concurrence par l'illusion qu'entretient la publicité.

Enfin, il s'agira de réformer les mécanismes des sanctions des délits économiques.

Au lieu de restreindre le rôle des tribunaux, il faudra le rendre réel, en dotant la justice de moyens importants permettant d'instruire rapidement les affaires.

Par ailleurs, bien loin de les absoudre *a priori*, il faudra poser en règle la responsabilité des dirigeants des entreprises parties aux ententes ou abusant de leur position dominante : ainsi seront évitées les lenteurs de la procédure pénale actuelle.

Seules, à notre avis, ces mesures permettront une juste indemnisation des victimes et un juste châtiment des coupables.

C'est par l'application de l'ensemble de ce dispositif, dans le cadre de l'économie définie par le programme commun, que nous établirons les conditions d'épanouissement de la liberté de créer et de la liberté de choisir.

C'est ainsi également que nous échapperons à ce que François Mitterrand appelait, le 26 avril dernier, la « société libérale avancée », celle qui, « faute de planification, de maîtrise du crédit et des pôles industriels, contrarie elle-même ses propres lois ».

Cela, c'est pour demain. Mais dès aujourd'hui, nous avancerons, par voie d'amendement, au cours de ce débat, toute une série de propositions afin de tenter de faire de ce texte autre chose qu'un « sabre de bois ». Nous verrons quel accueil leur réservera l'actuelle majorité. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

M. Georges Mesmin. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la plupart des économistes s'accordent à reconnaître l'importance du rôle que jouent les structures dans les phénomènes de concurrence et dans la propension à l'inflation de notre économie.

Mais si l'unanimité s'exerce au niveau de cette analyse, il est ensuite beaucoup plus difficile de dégager des recettes pour agir.

On est bien obligé de constater que les politiques anti-inflationnistes se limitent beaucoup trop souvent à des mesures qui concernent la demande et les coûts de production, par l'intermédiaire des politiques monétaire et budgétaire, de la politique des prix, de la politique de modération des revenus, et qu'elles négligent en général l'action en profondeur, l'action plus structurelle qui, sans être d'une efficacité immédiate, permettrait de faire progressivement disparaître les véritables causes de l'inflation.

C'est pourquoi il faut saluer la volonté du Gouvernement, exprimée par le Premier ministre le 5 octobre dernier, à cette même tribune, de ne pas restreindre son action à une pression sur les prix et à la limitation de la croissance des revenus nominaux, mais de s'attaquer également aux facteurs structurels de l'inflation par des actions en profondeur. Le Premier ministre souhaitait faire en sorte que le jeu normal de la concurrence fasse disparaître les rentes de situation qui sont à l'origine des profits artificiels et abusifs souvent dénoncés par l'opposition.

Compte tenu de ce climat, le projet, malgré ses insuffisances, constitue un pas en avant.

Tout, dans ce texte, repose sur la commission de la concurrence qui remplace la commission des ententes et des positions dominantes. Cette nouvelle appellation n'a pas seulement une portée formelle : elle traduit le souci de doter le nouvel organisme de moyens plus importants, sans aller toutefois jusqu'à créer une cour comme dans certains pays. Je tiens à rendre hommage au président de la commission technique des ententes, dont j'ai pu apprécier les éminentes qualités au cours de ma carrière, mais il faut bien reconnaître que son action était freinée faute de moyens suffisants. Désormais la commission de la concurrence pourra plus facilement réprimer les ententes illicites et les abus de position dominante.

Le rapporteur spécial a qualifié d' « inadapté » et d' « insuffisant » le précédent dispositif qui aboutissait, en fait, à une quasi-impunité pour les auteurs de pratiques anti-concurrentielles. J'espère que ce texte nous mettra au niveau des pays développés qui ont depuis longtemps une législation de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.

On perçoit dans le projet une volonté de souplesse que ne contredit pas le renforcement des moyens de la commission. Il convient en effet de ne pas aller trop loin dans l'interventionnisme étatique.

Nous entrons dans un débat difficile car il est très malaisé d'agir efficacement, c'est-à-dire en faisant preuve d'autorité vis-à-vis des mauvaises ententes et des mauvaises pratiques, sans alourdir en même temps l'économie, voire sans la paralyser.

A cet égard et bien que ce soit inutile puisqu'il le fera lui-même tout à l'heure, je soutiendrai le point de vue de M. Gilbert Gantier. Je relève en effet une contradiction dans le rapport de M. Le Theule qui reconnaît, page 26, l'existence d'ententes licites mais qui souhaite le maintien de l'article 419 du code pénal. A mon avis, les ententes licites devraient être poursuivies seulement devant une juridiction civile mais non devant une juridiction pénale. Si, en effet, une entente est reconnue licite, les dommages qu'elle occasionne doivent relever des seuls tribunaux civils. Je ne vois pas pourquoi M. Gantier a été critiqué à ce sujet.

Le Gouvernement n'est pas parvenu à clarifier la nature des peines prévues par le texte : elles se superposent et se cumulent. Je m'étonne que la commission n'ait pas non plus suivi M. Gilbert Gantier qui, par un amendement à l'article 21, avait tenté de résoudre la contradiction. J'espère que la discussion nous permettra de simplifier le projet, de le rendre plus souple et plus cohérent.

Pour terminer, je souhaiterais que l'action du Gouvernement continue à s'inscrire dans le cadre de l'économie libérale, ce qui est difficile. Il faut, d'une part, développer la concurrence qui, seule, peut permettre au consommateur d'obtenir le meilleur prix et, d'autre part, rester à la hauteur de la compétition internationale. Il n'est pas machiavélique d'observer que pour améliorer le fonctionnement de l'économie libérale il est nécessaire de contourner de nombreux obstacles pour avancer sur la ligne de crête.

Cela n'est pas facile, je le reconnais, mais je ne crois pas que le programme commun et son centralisme bureaucratique, très accentué, et à mon avis paralysant, permettraient de mieux résoudre le problème. Ce serait l'inverse qui se produirait.

M. Jean Bastide. Quelle critique originale !

M. Georges Mesmin. Quoi qu'il en soit, les réformateurs voteront le projet, en dépit de certaines réserves, car ils espèrent qu'il sera possible de l'améliorer au cours de la discussion dans le sens de la fidélité à une économie libérale, souple et pluraliste. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et du groupe républicain.*)

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

M. Francis Leenhardt. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au début de son rapport, M. Le Theule, rappelant que la commission a commencé ses travaux en mai dernier, c'est-à-dire près d'un an après le dépôt du projet de loi, déclare que « l'Assemblée, en sa sagesse, aura fait preuve d'une rare lenteur ».

L'Assemblée, plus précisément la majorité, a en effet apporté très peu d'empressement à se pencher sur le problème des concentrations et des ententes. Mais c'est peu à côté du laxisme et de l'indifférence des gouvernements qui se sont succédé depuis vingt ans, c'est-à-dire à une époque qui a connu l'extraordinaire essor des concentrations et des ententes et l'invasion des sociétés multinationales.

Pourtant, les avertissements n'ont pas manqué. Dans une proposition de loi n° 900 de décembre 1973, mon ami M. Poperen réclamait le respect des engagements pris dans le VIe Plan en vue d'une plus stricte surveillance de l'exercice de la concurrence et soulignait la nécessité d'un contrôle des opérations de concentration des grandes entreprises.

Personnellement, j'ai dénoncé à cette tribune, en octobre 1975, l'insuffisance des moyens de la commission technique des ententes, l'absence de procédures efficaces, la nécessité d'une surveillance permanente et étroite des entreprises en situation de domination sur le marché. J'ai notamment cité l'excellent article de MM. Jenny et Weber paru dans *Le Monde* du 20 mai 1975, sous le titre « L'administration va-t-elle continuer à encourager les pratiques anticoncurrentielles ? ». Cet article soulignait qu'à défaut d'une politique de concurrence effective « les collectivités publiques sont soumises à des exactions : le niveau de l'emploi est affecté par l'attitude restrictive des entreprises dominantes, les consommateurs enfin sont pénalisés ».

Je citais également une information très éclairante contenue dans le livre de Roger Priouret, *Les Français mystifiés*, suivant laquelle cette non-répression des ententes constitue une concession capitale aux yeux du patronat. A l'assemblée générale du C. N. P. F., le 18 juin 1973 — rappelle M. Priouret — la menace d'un renforcement du contrôle des ententes a été dénoncée avec violence. Ces pressions du grand patronat expliquent la longue histoire des coups de frein et des blocages qui sont venus stopper les velléités gouvernementales.

Car, au niveau du Gouvernement, on savait très bien que le système mis en place pour la protection des consommateurs était inefficace. M. Fourcade, alors ministre de l'économie et des finances, a fait en mai 1975 une communication au conseil des ministres qui est résumée dans *Le Monde* du 22 mai en ces termes : « M. Fourcade a expliqué que le système des sanctions existant actuellement est inopérant car il est ou trop faible ou trop fort. L'administration ne peut en effet que recourir à des injonctions ou faire appel à la procédure pénale. Sur la centaine d'affaires que la commission technique des ententes a été amenée à examiner, une douzaine seulement ont jusqu'à présent été transmises au parquet sans que des sanctions soient prises. »

On ne saurait faire un bilan plus éloquent de la situation actuelle. Il a fallu attendre encore un peu plus d'un an pour que M. Fourcade dépose son projet de réforme. M. Barre, donnant la priorité à la lutte contre l'inflation, ne pouvait renoncer à apporter quelques améliorations à la politique de la concurrence.

Il semble que le dépôt de son projet ait une autre motivation, à laquelle mon ami M. Poperen a fait allusion tout à l'heure : si j'en crois notre rapporteur, le Gouvernement n'est pas d'accord sur la réglementation communautaire élaborée à Bruxelles et veut faire valoir un système de contrôle national des opérations de concentration.

En réponse aux observations de M. Le Theule, nous serions heureux que Mme le secrétaire d'Etat apporte à l'Assemblée des éclaircissements sur cette position.

Les améliorations apportées par la lettre rectificative sont modestes ; le rôle et la compétence de la commission ne sont que faiblement étendus. Cependant la possibilité de la saisine de la commission de la concurrence par les collectivités territoriales, par les organisations professionnelles ou syndicales ou par les organisations de consommateurs constitue une ouverture intéressante. Toutefois, nous attendrons, pour nous en réjouir, de voir ce qu'il restera de cette possibilité après la sortie des décrets d'application.

Après la très solide critique que M. Poperen a faite des dispositions du projet gouvernemental, je me bornerai à évoquer certains des amendements que nous allons défendre. Non point que nous nous fassions des illusions sur l'efficacité de ce projet ! Mais nous pensons aux consommateurs, aux petites et moyennes industries et nous voulons contribuer à leur défense.

C'est ainsi qu'à l'article 3, il nous paraît nécessaire que le contrôle des opérations s'exerce sur les entreprises employant plus de 10 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 500 millions de francs. Des dispositions semblables existent déjà dans la législation de la République fédérale d'Allemagne.

De même, les seuils fixés par l'article 3 sont très insuffisants : les taux de 40 p. 100 et de 33 p. 100 prévus pour les concentrations horizontales ou verticales sont beaucoup trop élevés. Il me paraît nécessaire de les comparer aux taux, plus bas, prévus par les législations étrangères : 25 p. 100 pour les communautés européennes et 20 p. 100 pour la République fédérale d'Allemagne. L'amendement que nous présenterons proposera des taux de 33 p. 100 et de 20 p. 100, qui ont d'ailleurs paru tout à fait raisonnables au président Lasry, ainsi que le prouve l'intervention qu'il a faite devant la commission spéciale. Il nous paraît anormal que les déclarations de concentration soient seulement facultatives. Dans une matière comme celle-ci, où des indices sont difficiles à trouver, les enquêtes si longues et les informations si rares, un système de déclaration obligatoire doit être prévu, comme c'est le cas dans la plupart des législations étrangères et comme cela le sera dans le projet de règlement européen. Si vous ne retenez pas cette suggestion, vous nous donnerez l'impression que le Gouvernement veut restreindre la portée du contrôle des concentrations.

L'application de l'article 419 du code pénal va se heurter à deux obstacles. D'abord, la situation matérielle qui est faite aux tribunaux ne leur permet pas d'instruire dans des conditions satisfaisantes l'ensemble des dossiers qui leur sont soumis. En second lieu, l'instruction doit déterminer précisément les responsables du délit, et cette obligation entraîne des recherches extrêmement longues et aléatoires.

C'est pourquoi nous soutiendrons un article additionnel qui précise que lorsque les faits sont commis par le préposé d'une entreprise, les dirigeants de droit ou de fait de celle-ci sont réputés complices. Dans ces cas, le tribunal pourra décider d'infliger une amende civile à l'entreprise concernée.

Les améliorations proposées par le Gouvernement sont aussi insuffisantes que les moyens mis à la disposition de la commission. Il existe peu de pays européens où une commission s'occupant des ententes soit si mal structurée et dispose de si peu de moyens. Cela tient au fait, déjà souligné, que les membres de cette commission, occupés par d'autres charges, ne peuvent consacrer qu'une partie de leur temps à ce travail. Mais il faut savoir aussi que les auxiliaires de cette commission appartiennent à une direction ministérielle qui a été décimée par toutes les « commissions de la hache » alors que ses effectifs sont déjà insuffisants pour procéder à la surveillance des prix.

En commission, M. Papon, tout en reconnaissant que les ententes illicites pouvaient parfois léser les collectivités territoriales car elles faussent les adjudications, estimait que le projet de loi était un marteau-pilon destiné à écraser une mouche. Nous ne partageons pas cette opinion et nous dirions plutôt que c'est un éventail pour frapper des éléphants.

Notre pays est le plus mal armé de tous les pays européens par sa législation et par ses moyens de surveillance. La concurrence ne joue plus. C'est bien là que réside la cause principale des prix élevés. Certes, les ententes sont difficiles à dépister, mais elles sont partout. Notre pays est le paradis des ententes, et nous ne sommes pas les seuls à le dire.

Un homme qui a de lourdes responsabilités dans cette situation, puisqu'il a régné dix ans sur la rue de Rivoli, a écrit dans *Démocratie française* : « La tentation du monopole, la fuite devant la concurrence sont présentes partout. »

Certes, le Gouvernement nous propose quelques améliorations, mais après tant d'années pendant lesquelles la majorité n'a rien fait contre les privilèges, comment pourrions-nous croire qu'elle a la volonté d'agir ? (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

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

M. Georges Gosnat. Mesdames, messieurs, lorsqu'on sait l'identité complète d'intérêts et de politique qui existe entre le Gouvernement et les groupes financiers et économiques les plus puissants, on est tout naturellement conduit à s'interroger d'abord sur la signification exacte du texte qui nous est présenté sous le titre pompeux de « projet de loi relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante ».

En effet, les titres sont souvent trompeurs, comme nous l'enseigne une vieille et proverbiale sagesse, et l'on serait même tenté, en la circonstance, de se demander si le Gouvernement n'est pas dans la situation de ces romanciers que raillait Giraudoux dans *La Folle de Chaillot*, et qui se croyaient tenus, quand ils avaient leur titre, d'écrire en supplément le roman lui-même.

Que nous proposent donc les auteurs du projet de loi ?

Selon M. Fourcade, l'auteur de la première rédaction, et selon M. Barre, qui lui a apporté quelques rectifications, il s'agirait, d'une part, de transformer profondément la commission technique des ententes et des positions dominantes et, d'autre part, de renforcer la répression des abus dans ces deux domaines.

Eh bien ! commençons par la défunte commission technique !

Assistons-nous au reniement de celle-ci, voire à des outrages de la part de ceux qui n'ont cessé de la défendre lorsque nous la dénonçions comme un vulgaire alibi du Gouvernement ?

Nullement, et l'on continue même de lui rendre hommage pour les 108 avis qu'elle est parvenue à rendre en vingt ans sur des sujets aussi divers qu'exhaustifs, comme les ententes dans l'industrie du jute, la concurrence dans le marché du whisky, la fabrication des ficelles en fibres douces ou la distribution des montures de lunettes.

Certes, ces sujets sont tout à fait honorables et l'intérêt que leur a porté la commission technique ne mériterait aucune raillerie si cette commission avait en même temps fait preuve de la même sagacité a propos d'autres sujets de plus grande envergure.

Mais il se trouve précisément qu'avec la complicité des ministres des finances de cette époque la commission technique n'a pu ou n'a voulu rien voir des ententes illicites des grands monopoles capitalistes.

L'histoire retiendra notamment qu'elle est restée insensible pendant quinze ans aux agissements scandaleux des trusts pétroliers et qu'enfin, contrainte de tenir compte de la plainte d'un obscur revendeur, elle s'est empressée de clore son enquête et d'entériner purement et simplement le protocle d'amnistie et de bonne et future conduite conclu entre ces pétroliers et M. Giscard d'Estaing.

Aussi bien, si le Gouvernement désirait sincèrement apporter une modification profonde de la situation qui existe depuis la création de la commission technique, il commencerait par faire une critique sérieuse de l'activité de cette commission, et tout particulièrement des raisons qui ont amené les gouvernements successifs à paralyser cette activité dès l'instant qu'elle aurait pu être dirigée contre les monopoles les plus puissants de notre pays.

Or il n'en est rien, et cette absence totale d'autocritique constitue la preuve que les mesures envisagées ne peuvent nullement être considérées comme une menace, ni même comme une amorce de menace contre ces monopoles.

D'ailleurs, lors de son audition devant la commission spéciale, M. le Premier ministre s'est empressé de rassurer leurs dirigeants sur ses intentions, si tant est que ceux-ci aient pu concevoir la moindre inquiétude. On lit en effet dans le procès-verbal :

« Les concentrations, a-t-il déclaré, doivent être examinées en tenant compte de la concurrence internationale. Une entreprise ne doit pas avoir une situation de monopole, mais si elle est exposée à la concurrence internationale, elle doit avoir la taille et être mise dans les conditions qui lui permettent d'affronter cette concurrence. La notion de dimension, en valeur absolue, n'est pas un critère valable au regard des conditions économiques actuelles. »

Ainsi, le tour est joué, si je puis dire.

Car, selon M. le Premier ministre, un monopole français, fût-il grand, trouvera toujours un plus grand monopole que lui sur l'arène internationale.

A ce compte, et sous la houlette de MM. Giscard d'Estaing et Raymond Barre, les dirigeants de Paribas et de Suez, d'Usinor et de Sacilor, de Pont-à-Mousson et de Rhône-Poulenc, entre autres, peuvent dormir tranquilles. Jamais le Gouvernement ne les accusera d'être des monopoles !

Il s'agit donc bien d'un mauvais roman, et c'est la raison pour laquelle ni l'élargissement des compétences et des possibilités de saisine de la nouvelle commission, ni sa composition ne peuvent réellement nous émouvoir.

Les articles du titre Ier du projet illustrent en effet les sévères limitations auxquelles est soumis le contrôle de la concentration économique.

Ainsi les seuils au-dessous desquels ce contrôle ne peut s'exercer sont très élevés, au point que la prise du contrôle de Citroën par Peugeot, par exemple, s'en trouve exclue.

De surcroît, il est expressément spécifié — ce qui constitue tout un programme — qu'aucune mesure ne sera prise à l'encontre de tout acte des monopoles s'il est apprécié que cet acte « apporte au progrès économique et social une contribution suffisante pour justifier les atteintes à la concurrence qu'il implique ».

Vue sous cet éclairage, la saisine élargie apparaît donc comme un leurre, et il n'était nul besoin de spécifier, ce qui me semble même outrageant, que les délibérations des assemblées des collectivités territoriales devront être prises, en l'espèce, en comité secret.

Quant à la composition de la future commission dont le rôle n'est pourtant que consultatif, elle est foncièrement antidémocratique, puisque tous ses membres seront désignés par le Gouvernement.

Bien entendu, les modifications apportées à la législation répressive des ententes s'inspirent du même souci de compréhension à l'égard des monopoles.

D'ailleurs, il est assez plaisant d'apprendre à ce propos que l'impunité dont bénéficient ces monopoles serait due, non pas à la mansuétude des pouvoirs publics, mais à la législation elle-même qui, selon M. le Premier ministre, se révélerait trop lente et à la fois trop lourde et trop légère.

En réalité, l'expérience montre que le recours à l'action pénale a été systématiquement ignoré par la commission technique qui ne l'a utilisé que huit fois sur les cent huit dossiers qu'elle a eu à connaître, et il y aurait aussi sans doute beaucoup à dire sur les causes véritables des lenteurs de la procédure judiciaire.

Toujours est-il qu'en préconisant l'adoption d'une sorte de juste milieu, le Gouvernement montre à l'évidence qu'il tend à décourager l'utilisation de ce mode de répression des ententes illicites et des abus des positions dominantes.

Dans la foulée, il n'hésite pas non plus à dégager la responsabilité des dirigeants des entreprises éventuellement incriminées pour la faire supporter désormais par les entreprises elles-mêmes.

Dans ces conditions, personne ne s'étonnera que ce projet soit présenté comme une réforme de structure.

Il possède en effet toutes les caractéristiques de ce que le pouvoir actuel a coutume d'avancer sous cette étiquette dans le but de perpétuer et de renforcer le pouvoir des monopoles.

Conformément aux objectifs du Ve Plan, un ou deux groupes dominent désormais chaque branche industrielle. En quelques années, la France vient de connaître le plus formidable mouvement de concentration de son histoire, et ce mouvement se poursuit en accentuant son caractère financier et multinational.

On conçoit que les monopoles éprouvent donc le souci d'en maîtriser le développement, d'où l'idée de nouvelles mesures. Mais il faut appeler un chat un chat, et la commission de la concurrence de son véritable nom : « la commission de la monopolisation ».

De ce fait, il est évident que les mesures proposées n'ont aucune chance de participer à la lutte contre l'inflation, contrairement à ce qu'affirme la nouvelle rédaction de l'exposé des motifs, alors que cette idée, pour séduisante qu'elle soit, semble avoir échappé à M. Fourcade, auteur de la première rédaction. Il est vrai que les plans Barre n'avaient pas encore vu le jour.

La présentation d'un tel projet a cependant le mérite de faire ressortir une fois de plus la contradiction dans laquelle se débat la pseudo-société libérale avancée.

L'économie de marché, telle qu'elle existe aujourd'hui, apparaît en effet comme une économie de plus en plus monopoliste et étatisée.

Ainsi, les entreprises publiques ne sont libres ni de leur prix ni de leurs achats, de leurs ventes, de leur stratégie, de leur direction, de leur gestion, de leurs choix technologiques.

De même, les marchés publics sont presque complètement bureaucratisés et, pour l'essentiel, conclus sans aucune concurrence.

Quant aux contraintes administratives auquelles sont assujetties les entreprises privées, tout le monde sait que les monopoles les contournent aisément et qu'ils pratiquent des hausses incessantes de prix, ce qui constitue, avec les gaspillages, une des sources principales d'inflation.

Ainsi, on ne peut parler de liberté des choix et de vérité des prix. Le marché est écrasé par la toute-puissance et par le jeu des monopoles.

C'est la raison pour laquelle la libération de cette double emprise, monopoliste et étatique, est à l'ordre du jour.

Dans la perspective tracée par le programme commun de la gauche, les marchés publics et le secteur public — élargi et démocratisé —, loin d'exprimer comme maintenant les blocages de la société en crise, donneront l'exemple de nouveaux types de gestion libérée.

De leur côté, et grâce à cette libération, l'ensemble des autres entreprises et, en premier lieu, les petites et moyennes entreprises, qui concourent de façon irremplaçable au développement du pays, participeront à une fructueuse compétition économique.

Ce sera la mise en œuvre, comme le préconise le programme commun, d'une politique de la concurrence là où elle est bénéfique, c'est-à-dire dans la plus grande partie de l'économie française, concurrence qui constitue une sollicitation permanente de l'initiative et de l'émulation.

Mais l'exercice d'une telle concurrence est évidemment incompatible avec la domination des monopoles que votre projet tend à renforcer, et, dans ces conditions, il est évident que le groupe communiste votera contre l'adoption de ce dernier. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

M. André Fontaine. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi soumis à nos délibérations est relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante.

J'axerai mon propos sur ces deux termes : les ententes illicites et les abus de position dominante, en me plaçant dans le cadre de la défense des consommateurs et de la protection des petites et moyennes entreprises.

Mon département, la Réunion, est une île, et il doit donc, pour vivre, faire appel à des produits venant de l'extérieur, ce qui le rend tributaire des importations. Dans ces conditions, il est évident que le coût des frets contribue à aggraver notablement le coût de la vie, pourtant déjà très élevé dans le département.

Pour obtenir une réduction du coût des marchandises, la logique voudrait donc que l'on parvienne à abaisser, ou au moins à stabiliser les tarifs de fret qui ont une fâcheuse tendance à s'envoler vers les sommets.

Or l'ordonnance de 1945 sur les prix aux transports entre la métropole et la Réunion stipule : « Les dispositions de la présente ordonnance s'appliquent aux prix des opérations pour les exportations qui ne sont pas destinées à l'étranger. » J'ai donc pensé que ce texte pourrait être appliqué en la matière, mais on m'a opposé l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 novembre 1956 qui indique que « les frets maritimes pour les transports entre ports métropolitains et ports de l'Union française sont le prix de prestations de services non rendus en France ». Cette appréciation n'est guère amicale car elle sous-entend que les départements d'outre-mer ne seraient pas la France. Le Conseil d'Etat ajoutait que « le caractère international de la concurrence en matière de frets maritimes rend impossible une telle réglementation lorsque ne joue pas le monopole de pavillon ».

Ne voulant pas rester sur cette fin de non-recevoir, je fis alors état des articles 85 et 86 du Traité de Rome qui interdisent et sanctionnent ce qu'il est convenu d'appeler « les ententes qui affectent le commerce ou les entreprises ou groupes d'entreprises qui se trouvent en position dominante ».

On m'a alors rétorqué qu'un règlement communautaire exclut les transports maritimes des règles de concurrence.

Me voilà donc face à une situation ou, à l'évidence, s'exerce une position dominante puisque la répartition du fret est déterminée par la conférence du fret qui n'est rien d'autre qu'une entente entre armateurs et chargeurs. Et, pourtant, je ne puis invoquer ni l'ordonnance de 1945 ni les articles 85 et 86 du Traité de Rome, puisque leur champ d'application ne s'étend pas aux transports maritimes.

En vertu de quelle loi puis-je obtenir la répression de cette entente abusive ?

Plus connue sous le nom de Cimacorem, la conférence qui traite des transports maritimes dans l'océan Indien, fixe unilatéralement le coût des frets. Bien plus : elle accorde aux chargeurs fidèles, à ceux qui ne font pas appel à la concurrence et acceptent les conditions qu'elle impose, une ristourne de 10 p. 100, qui n'est pas répercutée dans les prix de revient, et encore moins dans les prix de détail des marchandises. Or nous n'y pouvons rien puisque, comme je l'ai déjà indiqué, ni l'ordonnance de 1945 ni le Traité de Rome ne permettent d'intervenir. Pourtant, cette position dominante ne peut entrer dans le cadre de l'exception prévue par la loi, puisqu'elle ne concourt pas au progrès économique et social de mon département.

Ma question est donc double, madame le secrétaire d'Etat.

Est-il possible d'intervenir pour rétablir le jeu de la concurrence ou, au moins, pour faire en sorte que les consommateurs réunionnais bénéficient des ristournes sur le fret décidées unilatéralement par la conférence ?

Par ailleurs, cette prime de fidélité, qui ne figure nulle part, ni dans les documents douaniers, ni dans les factures dont on fait état pour établir les prix de revient, est-elle légale dans un système libéral de concurrence ?

Je terminerai par une suggestion : puisque la saisine de la commission de la concurrence relève de l'initiative du Gouvernement, je suggère que ce dernier lui demande de nous faire connaître s'il y a moyen de lutter efficacement contre cet abus de position dominante et contre ces ententes illicites qui nuisent à la Réunion. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, l'inspiration politico-économique du projet de loi que nous examinons aujourd'hui est très claire : c'est ce que les doctrinaires dénomment le néo-libéralisme. Est-ce l'une des figures du libéralisme avancé ?

Notre droit connaissait jusqu'à présent des dispositions relatives aux ententes que vous nous proposez d'ailleurs, madame le secrétaire d'Etat, d'améliorer. Il visait les abus de position dominante. Vous nous invitez maintenant à faire un pas de plus dans la voie, dirai-je, de la prévention. En effet, ce n'est plus seulement la position dominante active et source d'abus que vous entendez désormais saisir mais, tout au moins dans certaines circonstances et selon des critères que vous proposez, celle qui aura résulté d'une concentration.

Dans son principe, la mesure que vous nous proposez ne mérite qu'approbation. Elle est d'ailleurs conforme à ce qu'est le droit constitutionnel français depuis 1946 puisque le préambule de la Constitution de 1946, auquel celui de 1958 se réfère expressément, prévoyait la nationalisation des monopoles de fait.

Or, plutôt que de laisser naître de tels monopoles pour les nationaliser ensuite, il est certainement préférable de prévenir leur constitution. On aurait tort, en effet, de penser qu'en ce cas-là la nationalisation soit une véritable panacée ; elle n'est jamais qu'un mauvais remède si elle substitue un monopole d'Etat à un monopole privé, car c'est tout de même un monopole qu'elle institue et je crois qu'en toute circonstance la concurrence, à la condition qu'elle demeure suffisante, est préférable dans l'intérêt de l'économie générale et dans celui des consommateurs.

Certes, votre projet est-il limité car vous ne saisirez que les concentrations qui s'opéreront sur le territoire français et le véritable problème reste bien davantage un certain contrôle de ces puissances que l'on dénomme les multinationales.

Il faut avoir la lucidité de reconnaître que ce contrôle est rigoureusement impossible, dans l'état actuel du monde, à un Etat isolé de la taille de la France car ces puissances économiques exercent des arbitrages entre les gouvernements dociles et les gouvernements indociles. Or, à une époque où tout le monde, hanté par les préoccupations d'emploi et de développement, est friand d'implantations industrielles, il est très difficile à un Etat isolé de se montrer rigoureux à l'égard de telles puissances dont les investissements sont simultanément convoités par ses voisins.

Seule, la Communauté économique européenne, en raison de ce qu'elle représente, de son poids économique, en aurait la possibilité. Elle ne l'a pas utilisée ou, en tout cas, elle l'a souvent mal fait et, dans un certain nombre de circonstances, elle a fait exactement le contraire : en effet, alors que l'un des objectifs du Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier était de prévenir la recartellisation, celle-ci n'a-t-elle pas, finalement, reçue la bénédiction de la Communauté ?

Sous le bénéfice de cette observation désabusée, je pense, madame le secrétaire d'Etat, que votre texte constitue néanmoins un incontestable progrès. La tâche du législateur en pareille matière est extrêmement difficile. Elle exige de lui un effort d'imagination et le place devant des problèmes d'organisation juridictionnelle, au sens large, qui le déroutent quelque peu.

La mission traditionnelle du juge consiste à porter des jugements d'existence, à constater des faits, des intentions, à évaluer les conséquences déjà intervenues d'événements passés. Or, la juridiction ou l'autorité compétente en matière d'ententes, de positions dominantes ou de concentrations a beaucoup moins pour fonction de poser des jugements d'existence que de porter des jugements de valeur sur le caractère économiquement utile ou économiquement nuisible de telle ou telle opération, regardant déjà beaucoup moins vers le passé qu'essayant de prévoir les conséquences futures de cette opération économique.

Le système de sanctions est conçu beaucoup moins dans un esprit de répression ou de sanction d'agissements passés que dans le souci de prévenir la continuation de pratiques économiques jugées néfastes à un moment donné et de redresser des attitudes et des conduites. La difficulté est d'autant plus grande que les réalités sont mouvantes, dans une conjoncture qui, à l'instar de la conjoncture astrale, se modifie constamment et rend difficile les prévisions à long terme.

Si j'en approuve les objectifs, la technique législative de votre projet de loi ne m'apporte pas toutes les satisfactions que j'aurais souhaité y trouver. Le Gouvernement avait l'occasion de refondre complètement un droit économique qui s'est constitué au gré des circonstances et dont une partie essentielle date de l'économie de guerre, d'une période de très grande pénurie, du temps du marché noir.

Ce droit économique n'est plus guère adapté aux temps modernes dans la mesure notamment où il apporte aux principes du droit pénal des entorses qui apparaissent aujourd'hui tout à fait excessives.

La seconde ordonnance du 30 juin 1945 sur la constatation et sur les poursuites en matière d'infractions économiques, à laquelle il est fait référence, est sans doute le texte le plus inquisitorial de tout notre arsenal pénal. Est-il bon de conserver un texte que vous utilisez avec discrétion et qui ne conduit donc pas, dans la pratique journalière, à des abus caractérisés — sans doute est-ce la raison pour laquelle personne ne s'en plaint trop véhémentement — mais qui permettrait à des gouvernements qui ne seraient pas inspirés du même libéralisme de se livrer à toutes sortes d'excès ?

A propos de ce texte comme de certains autres, on peut se demander si, dans un esprit libéral, il ne serait pas utile de faire la « toilette » de telles dispositions.

Vous êtes allée chercher, en second lieu, votre inspiration dans le droit communautaire. C'est à lui que vous avez emprunté le régime des concentrations en instituant une déclaration qui est purement facultative mais qui peut être relayée par une procédure d'office à l'initiative du ministre.

On peut assurément avancer des arguments non dénués de valeur en faveur de la méthode que vous avez adoptée. Mais elle présente, il faut le reconnaître, de grands inconvénients pratiques.

Vous avez eu beau vous montrer relativement modérée dans le calcul des délais, il n'en reste pas moins que lorsqu'il n'y aura pas eu de déclaration préalable à la réalisation de la concentration, vous allez laisser peser pendant plusieurs mois l'incertitude sur des opérations de restructuration industrielles très complexes. Si, au terme de la procédure de contrôle, la décision est prise de démolir ce qui avait été concentré, vous allez placer la pratique, les sujets de droit, les créanciers et les débiteurs devant une situation juridique très compliquée et très incommode. C'est là, je crois, du point de vue pratique, le principal défaut du système que vous nous proposez. Au point que je me demande sérieusement s'il n'eût pas mieux valu rendre la déclaration obligatoire et préalable.

Par ailleurs, votre système reste essentiellement administratif. C'est le ministre de l'économie et des finances qui en est, si je puis dire, la clé de voûte. C'est lui qui peut déclencher les opérations, le contrôle. Une fois que ce contrôle aura été exercé par la commission de la concurrence, c'est au ministre qu'il appartiendra, dans les limites de l'avis de la commission, de prendre les mesures qu'il estimera opportunes. Et si jamais ses prescriptions n'ont pas été observées, c'est encore sous la forme d'une sanction administrative que nous verrons le ministre intervenir. On voit bien à quel modèle vous avez emprunté ce schéma : au droit communautaire où les amendes sont prononcées par la commission, qui est une autorité administrative, sous réserve d'un recours devant la Cour de justice des communautés.

Mais il n'y a pas une nécessité absolue d'imiter ce modèle dans le droit français.

Pourquoi, dans le droit communautaire, n'a-t-on prévu que des amendes administratives prononcées par la commission ? Parce qu'en 1957, à l'époque à laquelle le traité de Rome a été signé, on ne voulait pas instituer à l'échelon communautaire une juridiction répressive ; on considérait, non sans raison, que le pouvoir de prononcer des peines est une prérogative tenant à la souveraineté de l'Etat, et l'on n'entendait pas faire de la communauté l'équivalent d'un Etat souverain.

Mais, dans le droit interne français, il existe un appareil juridictionnel et, à supposer que vous n'ayez pas voulu donner aux amendes le caractère d'amendes pénales, vous auriez pu leur conférer celui d'amendes civiles et prévoir qu'elles seraient prononcées par le tribunal de grande instance.

Ce point n'est donc guère satisfaisant et le droit français risque d'apparaître peu cohérent après le vote du texte que vous nous proposez.

Un individu a-t-il commis un délit qui l'expose au paiement d'une amende de 5 000 francs ? Il ne sera possible de lui appliquer cette peine qu'au terme d'une procédure qui se déroulera devant un tribunal avec tout un luxe de précautions, et il aura la possibilité de faire appel. Un autre n'aura-t-il pas exécuté des prescriptions que vous lui aurez notifiées, par suite d'un contrôle exercé par la commission de la concurrence ? Vous allez pouvoir infliger à cet entrepreneur, à ce dirigeant d'entreprise, des amendes qui pourront atteindre un demi milliard d'anciens francs, voire 10 p. 100 du chiffre d'affaires, ce qui représente des sommes considérables.

On en arrive ainsi à ce résultat que pour un individu qui a commis une infraction passible de sanctions modestes, on multiplie les garanties de la défense, tandis qu'une autorité administrative pourra prononcer des pénalités exorbitantes. Certes, elle assurera une certaine contradiction et provoquera les observations de l'intéressé. Je ne pense pas néanmoins qu'il devienne habituel de voir des avocats, M. le président de la commission spéciale par exemple, plaider devant Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre délégué à l'économie et aux finances, au profit du dirigeant d'une entreprise qui encourrait une amende d'un demi-milliard d'anciens francs, voire beaucoup plus.

Ce point du projet n'est donc pas satisfaisant et j'aurais préféré pour ma part que vous fassiez un pas de plus. Je ne parle pas des regrets stylistiques que je pourrais formuler à propos d'un projet de loi relativement prolixe et dans lequel on chercherait en vain le syle de Portalis ou celui de Montesquieu.

Vous auriez pu faire franchir au droit de la concurrence, en le réécrivant totalement, une nouvelle étape qui aurait constitué un nouveau progrès, en substituant une véritable juridiction à l'autorité administrative, aussi bien pour décider des mesures consécutives au contrôle que pour sanctionner l'inobservation des mesures ordonnées à la suite des contrôles.

La juridiction répressive traditionnelle était certes mal adaptée pour rendre cette justice d'un type tout à fait nouveau, dont j'ai tout à l'heure souligné les particularités en disant qu'elle déconcertait quelque peu les juristes traditionnels.

Mais nous avons, depuis bientôt vingt-cinq ans, l'expérience d'une commission technique des ententes qui, bien que dotée d'un pouvoir consultatif, a fonctionné d'une manière tout à fait remarquable. Il m'est d'ailleurs agréable de lui rendre hommage du haut de cette tribune. Ne pouviez-vous lui laisser en substance son organisation actuelle, qui a le mérite de faire siéger des juristes de formation, provenant d'ailleurs de divers corps de l'Etat, avec des personnes compétentes en matière économique ? Ne pouvez-vous faire passer notre droit de la concurrence de ce que l'on appelait jadis la justice retenue — en l'espèce celle du ministre — à une justice déléguée à la commission de la concurrence qui serait devenue, par exemple, une cour de justice économique ? C'eût été là un progrès considérable.

Si je pense, comme vous, qu'il est nécessaire de défendre le libéralisme et que, pour ce faire, il importe de mettre un terme

aux excès d'une liberté qui a tourné à la licence, je demeure malgré tout persuadé qu'on ne peut pas s'avancer trop loin dans cette voie et qu'à la limite on ne peut plus défendre le libéralisme si l'on porte des atteintes excessives à la liberté elle-même. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

La discussion générale est close.

La parole est à Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre délégué à l'économie et aux finances, chargée de la consommation.

Mme Christiane Scrivener, *secrétaire d'Etat.* Mesdames, messieurs, je répondrai brièvement aux différents orateurs.

Monsieur Poperen, vous avez parlé de « tour de passe-passe ». Mais pourquoi vous opposez-vous si fort à ce projet de loi si vous estimiez qu'il ne vaut rien ? Au demeurant, les économies socialistes, que vous prônez, ne font pas plus appel à la concurrence que l'économie dans laquelle nous vivons et pour laquelle, précisément, le Gouvernement invite l'Assemblée à légiférer sur ce point.

Il est parfois intéressant de se plonger dans la vie quotidienne. Je connais bien les pays à régime socialiste, car j'ai souvent eu l'occasion de m'y rendre, et je puis vous conter une anecdote qui prouve que la concurrence n'existe pas dans ces pays.

La scène se passait il y a quelques années ; un client voulait acheter une paire de chaussures. On lui en présente une ; il fait remarquer que les deux chaussures n'ont pas la même pointure ; on lui répond : « Si elles ne vont pas, vous n'aurez qu'à couper l'extrémité de celle qui est trop petite et à mettre un morceau de coton dans celle qui est trop grande. » (*Sourires.*)

Vous avez beaucoup parlé du libre choix du consommateur, monsieur Poperen. Eh bien, les mesures proposées doivent justement le favoriser.

M. Georges Gosnat. De tels arguments sont au ras du sol !

M. Jean Foyer. C'est normal, s'agissant de chaussures ! (*Sourires.*)

Mme Christiane Scrivener, *secrétaire d'Etat.* Monsieur Mesmin, vous avez compris l'essence du projet de loi qui constitue un effort de réforme structurelle mais qui laisse en même temps une certaine souplesse aux entreprises, tout en cherchant à mieux protéger le consommateur. Quant à l'article 419 du code pénal, il se situe dans la tradition de notre droit pénal.

Monsieur Leenhardt, après avoir déclaré que le projet de loi vous faisait l'effet d'un marteau-pilon destiné à écraser une mouche (*M. Leenhardt fait un signe de dénégation*), vous avez estimé que la concurrence n'était pas suffisante et j'ai cru comprendre que vous y étiez favorable. Or le projet de loi va justement dans le sens de la concurrence.

Au cours du débat télévisé qui l'avait opposé au Président de la République, M. Mitterrand avait déploré — à juste titre d'ailleurs — l'absence d'une législation plus efficace en matière d'ententes et surtout de concentrations. C'est à quoi nous essayons de remédier aujourd'hui.

Monsieur Gosnat, vos propos m'ont beaucoup intéressée. Quand je vous écoutais, une réflexion m'est venue à l'esprit : le développement économique et les restructurations industrielles des vingt dernières années ne me semblent pas avoir été finalement, pour le consommateur, aussi défavorables que vous le dites, car le niveau de vie s'est élevé en moyenne de 5 p. 100 par an.

M. Georges Gosnat. Vous êtes optimiste !

M. Claude Gerbet, *président de la commission spéciale.* En moyenne !

Mme Christiane Scrivener, *secrétaire d'Etat.* Monsieur Fontaine, vous avez souligné un problème très particulier. Les ententes dont les effets se font sentir sur le territoire français peuvent être examinées par la commission de la concurrence et le ministre chargé de l'économie et des finances, quel que soit le territoire sur lequel elles ont été formées. C'est d'ailleurs ce qui a déjà conduit le ministre à mettre en garde les compagnies maritimes étrangères approvisionnant les départements français des Antilles. Le cas échéant, bien sûr, une action pourra être exercée en ce qui concerne la Réunion.

Monsieur le président Foyer, je vous remercie d'abord d'avoir bien voulu dire que ce projet de loi marquait un progrès, même s'il n'est pas parfait.

La déclaration obligatoire et préalable des concentrations aurait risqué d'entraîner pour les entreprises une sujétion trop lourde. C'est un danger que nous avons eu toujours à l'esprit.

Par ailleurs, le ministre n'a pas la possibilité de faire tout ce qu'il veut puisqu'il est lié par l'avis de la commission et que sa décision est soumise au contrôle du Conseil d'Etat.

Quant à la sanction administrative, vous me permettrez de ne pas partager votre avis. Cette sanction est bien adaptée au problème à résoudre et elle existe dans tous les grands pays industrialisés qui se sont dotés d'une loi sur la concentration et la concurrence.

Enfin, instituer une nouvelle juridiction aurait pour effet de compliquer considérablement notre système juridictionnel. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Claude Gerbet, *président de la commission spéciale.* Monsieur le président, quelque trente amendements viennent d'être déposés, qui s'ajoutent à ceux que la commission spéciale avait examinés au début de l'après-midi. Je propose donc que la séance soit levée et, s'il en est ainsi décidé, j'inviterai les membres de la commission spéciale à se réunir immédiatement dans la salle 2263. En outre, je suggère que la prochaine séance ait lieu à vingt et une heures, pour que l'Assemblée puisse en terminer ce soir.

M. le président. Il en est ainsi décidé.

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi relatif au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (n° 2388, lettre rectificative n° 2754) ; (rapport n° 2954 de M. Le Theule, au nom de la commission spéciale).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures dix.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.