CONSEIL d'ETAT

SECTIONS REUNIES des FINANCES et des TRAVAUX PUBLICS.

nº 263.395

Séance du 18 Mai 1954

M Surem

A V I S

Le Conseil d'Etat (Sections des Finances et des Travaux Publics réunies), saisi par le Président du Conseil des Ministres d'une demande d'avis relative d'une part aux renseignements et documents qui doivent être communiqués aux sous-commissions parlementaires instituées par l'article 70 de la loi du 21 mars 1947 en ce qui concerne les entreprises industrielles nationalisées et les sociétés d'économie mixte, d'autre part à la procédure qui doit être suivie pour l'exercice des pouvoirs d'investigation dont il s'agit;

VU les observations présentées par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre des Finances et des Affaires Economiques, le Ministre de la Défense Nationale et des Forces Armées, le Ministre de l'Industrie et du Commerce, le Ministre des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme et par le Secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques;

VU la Constitution de la République Française;

VU le Code Pénal;

VU la loi nº 47-520 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier, notamment son article 70, ensemble la loi nº 47-1213 du 3 juillet 1947 et l'article 1er de la loi nº 49-958 du 18 juillet 1949 renforçant le contrôle parlementaire des dépenses publiques, qui l'ont modifié et complété;

VU la loi nº 48-28 du 6 janvier 1948 relative à diverses dispositions d'ordre budgétaire pour l'exercice 1948 et portant création de ressources nouvelles, notamment ses articles 56, 57 et 58;

VU l'article 9 de la loi nº 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics;

...../

VU la loi n° 53-1062 du 31 octobre 1953 relative à la communication de certains documents à la Commission chargée d'enquêter sur le trafic des piastres indochinoises et à l'obligation de témoigner devant cette Commission;

VU la loi n° 53-1215 du 8 décembre 1953 relative au secret des travaux des Commissions d'enquête parlementaire;

VU l'article 28 de la loi de finances pour l'exercice 1954 n° 53-1308 en date du 31 décembre 1953;

Considérant qu'aux termes de l'article 70 de la loi du 21 mars 1947, "L'ensemble des bilans, des comptes de profits "et pertes et des rapports des conseils d'administration et des "commissaires aux comptes des entreprises nationalisées, ainsi "que le résultat des comptes spéciaux, fait chaque année l'objet "d'un fascicule qui sera déposé au Parlement lors de la réunion "de sa session annuelle.

"Chaque année, il est créé, tant à l'Assemblée "Nationale qu'au Conseil de la République..... une sous- "commission chargée de suivre et d'apprécier la gestion des "entreprises industrielles nationalisées et des sociétés "d'économie mixte;
"..... Les membres de ces sous-commissions sont habilités "à vérifier sur place et sur pièces la situation économique et "financière de ces entreprises et sociétés.

"Tous les renséignements et moyens matériels de nature "à faciliter leur mission devront leur être fournis";

Considérant que ce dernier alinéa a été complété par la loi susvisée du 3 juillet 1947 aux termes de laquelle "Elles seront dotées des pouvoirs d'enquête parlementaire. "Chaque année, elles dresseront un rapport qui sera distribué "au Parlement"; que ces pouvoirs d'enquête sont actuellement sanctionnés par l'article 9 de la loi du 6 janvier 1950 qui a repris les dispositions de la loi du 23 mars 1914;

Considérant enfin que les articles précités des lois du 21 mars et du 3 juillet 1947 ont été étendus par la loi du 18 juillet 1949 à l'ensemble des organismes et des entreprises par elle mentionnés;

Considérant que, pour l'interprétation desdites dispositions, il y a lieu de se fonder tant sur leurs termes mêmes, éclairés, le cas échéant, par les travaux qui les ont précédées que sur les règles générales auxquelles celles-ci n'ont pas entendu déroger, telles que celles relatives à l'organisation des pouvoirs publics et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques à caractère industriel et commercial;

...../

Considérant que, d'après le 2ème alinéa de l'article 70 précité qui résulte ainsi que les dispositions suivantes d'amendements parlementaires, les sous-commissions sont chargées, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, de "suivre et d'apprecier la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte"; qu'elles ont ainsi reçu une mission d'information destinée à donner aux Assemblées dans leur rapport annuel sur la gestion de ces entreprises une vue plus large que celle fournie par les documents comptables visés au premier alinéa de l'article 70 et à la distribution desquels se bornait le projet de loi primitif; que bien que cette distribution ait été ainsi reconnue au cours des débats insuffisante pour éclairer le Parlement, le caractère de tels documents permet cependant de discerner la nature de la mission assignée aux sous-commissions par le législateur qui, d'après les travaux préparatoires, n'a entendu "se mêler ni de la gestion ni de la direction" de ces sociétés; qu'enfin, pour leur permettre de remplir cette mission, la loi du 21 mars 1947 avait seulement prévu, outre la distribution des documents comptables précités, le droit propre aux membres des sous-commissions de "vérifier, sur place et sur pièces, la situation économique et financière de ces entreprises et sociétés", les pouvoirs d'enquête parlementaire n'ayant été conférés aux sous-commissions que par la loi du 3 juillet 1947, qui n'a pas pour autant modifié l'objet de leur mission;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que pour exercer leur pouvoir permanent d'information en ce qui concerne la gestion économique et financière des entreprises nationalisées, des sociétés d'économie mixtes et des organismes dont il s'agit, les sous-commissions peuvent user de trois procédés d'investigation;

Considérant que si celui de ces procédés qui fait l'objet du premier alinéa dudit article 70 ne donne lieu à aucune difficulté, le deuxième qui consiste dans la vérification sur place et sur pièces de la situation économique et financière de ces entreprises et sociétés prévue à son troisième alinéa, doit être regardé comme tendant au contrôle de l'exactitude et de la sincérité et à l'interprétation des documents récapitulatifs annuels nécessairement succincts qui sont visés au premier alinéa; que les membres des sous-commissions qui sont habilités à cet effet, ont accès aux locaux de service pour consulter sur place les inventaires, états de développement du compte de profits et pertes, comptes d'exploitation et d'une manière générale les livres comptables et les pièces justificatives constatant les résultats généraux de l'entreprise à l'appui des documents visés au premier alinéa, à l'exclusion notamment des documents relatifs à son fonctionnement technique ainsi que des documents annexes qui relatent les affaires traitées avec les tiers;

...../

Considérant que, par ailleurs, les sous-commissions sont compétentes pour demander aux gérants de ces entreprises, lorsqu'elles les convoquent en usant des pouvoirs d'enquête parlementaires conferes par l'article 2 de la loi du 3 juillet 1947 -ce qui constitue le troisième procédé légal d'investigation- tous renseignements leur permettant de suivre et d'apprécier dans le passé et dans le présent les résultats de la gestion économique et financière de ces entreprises elles-mêmes, le contrôle du Parlement sur les Administrations de tutelle devra s'exercer dans les conditions prévues par la Constitution;

Considérant que le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions contenues dans le Code Pénal sur la protection du secret, comme le Parlement l'a reconnu d'une manière générale, pour les commissions d'enquête; qu'il n'a en effet interdit aux membres du Gouvernement, aux fonctionnaires, aux membres du personnel des banques et aux autres personnes intéressées d'opposer le secret professionnel qu'en votant dans un cas exceptionnel les dispositions de la loi du 31 octobre 1953 relative à la communication de certains documents à la commission chargée d'enquête sur le trafic des piastres indochinoises; qu'on outre il résulte expressément des travaux préparatoires de cette dernière loi que le Parlement a manifesté la volonté de respecter, même dans ce cas, les obligations relatives aux secrets de la Défense Nationale, tels qu'ils sont appréciés par le Ministre de la Défense Nationale; qu'ainsi et dans tous les cas, le pouvoir d'investigation des sous-commissions ne s'étend pas aux documents et renseignements dont la divulgation est interdite par les dispositions du Code Pénal, particulièrement par celles de son article 78, relatif aux secrets de la Défense Nationale, de son article 378 relatif au secret professionnel -lequel lie notamment les banques et les sociétés d'assurances nationalisées- et de son article 418 en ce qui concerne les secrets de fabrique; que l'observation des règles relatives à la protection du secret s'impose d'autant plus strictement qu'elle concerne généralement dans les cas de l'espèce des entreprises placées sous un régime de concurrence et qui, sous réserve des dispositions spéciales résultant de leurs statuts propres, exercent leur activité en se conformant aux lois et usages du commerce;

Considérant enfin que ce pouvoir d'investigation ne s'étend pas non plus aux rapports particuliers de la Commissic de Vérification des comptes des entreprises publiques, qui, d'après le troisième alinéa de l'article 58 de la loi postérieure du 6 janvier 1948, ne doivent être adressés qu'aux Ministres intéressés;

Sur la procédure:

Considérant que les lois qui ont institué les entreprises publiques et semi-publiques de caractère industriel et commercial, ont reconnu l'autonomie de celles-ci et que, sous réserve..

...../

des attributions des Conseils d'Administration, elles les ont placées sous l'autorité de leurs gérants responsables, -généralement de leurs Présidents, Directeurs-Généraux-, et sous le contrôle des Ministres de tutelle et du Ministre des Finances et des Affaires Economiques;

Considérant qu'en vertu de ces règles de compétence et de hiérarchie dont le respect est indispensable au bon fonctionnement de ces entreprises il n'incombe qu'à leurs gérants de répondre toujours eux-mêmes aux demandes de renseignements présentées par les membres des sous-commissions au cours de leurs vérifications sur place, ainsi que de se rendre aux convocations devant les sous-commissions, sauf à se faire assister, le cas échéant, de leurs collaborateurs qualifiés; que d'autre part si, dans un but de célérité, il est loisible aux sous-commissions de s'adresser directement aux gérants des entreprises, c'est sous la réserve d'en informer le Ministre de tutelle;

Considérant du reste que, dans le cas de difficultés portant sur les documents et les informations propres à être communiqués aux sous-commissions ou à leurs membres, et notamment si les dirigeants des entreprises se croient autorisés à refuser la communication de certains renseignements dont la divulgation serait de nature à nuire à l'intérêt des entreprises, il leur appartient d'en saisir immédiatement le Ministre de tutelle dont ils relèvent, à charge pour celui-ci de se prononcer conformément aux règles rappelées ci-dessus et sous sa responsabilité politique devant le Parlement;

EST d'AVIS

qu'il y a lieu de répondre à la question posée dans le sens des observations qui précèdent.