

N° 517

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

Rattache pour ordre au proces-verbal de la séance du 8 juillet 1992.

Enregistre à la Présidence du Sénat le 23 septembre 1992.

PROJET DE LOI

portant réforme du régime pétrolier,

PRÉSENTÉ

au nom de M. PIERRE BÉRÉGOVOY,

Premier ministre,

Par M. Dominique STRAUSS-KAHN,

ministre de l'industrie et du commerce extérieur.

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Pétrole et dérivés - Energie.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'intervention de l'Etat, si elle doit s'adapter à l'évolution des modes de production et de distribution des produits pétroliers, reste nécessaire dans le cadre d'une politique pétrolière dont l'objectif est de garantir la sécurité de nos approvisionnements. Cette politique repose sur cinq axes : le maintien d'un raffinage compétitif, le développement de l'activité internationale des compagnies françaises, la constitution de stocks pétroliers et l'existence d'une flotte pétrolière ; un marché intérieur attractif, le renforcement des solidarités internationales. Les dispositions de ce projet de loi visent ainsi à favoriser le développement de notre industrie tout en assurant la sécurité d'approvisionnement.

Le régime juridique actuel de l'activité pétrolière repose sur le contrôle par les pouvoirs publics des importations du pétrole et de ses dérivés que les lois du 10 janvier 1925 et du 30 mars 1928 ont institué. Il comporte deux types d'autorisations préalables délivrées par décret en Conseil d'Etat : les autorisations d'importer du pétrole brut et de le raffiner (appelées A10) et les autorisations d'importer et de détenir en suspension de droits et taxes les produits pétroliers (appelées A5).

A ces autorisations préalables d'importer du pétrole ou ses dérivés sont associées dans les textes législatifs et réglementaires d'application un certain nombre d'obligations que les titulaires doivent respecter : constitution de stocks stratégiques de réserves, information des pouvoirs publics, règles techniques intéressant les installations et les produits pétroliers, approvisionnement du marché...

En 1928, lorsque le Parlement a adopté la loi qui donnait au Gouvernement un contrôle discrétionnaire des importations pétrolières, l'objectif des pouvoirs publics était d'assurer la sécurité des approvisionnements pétroliers par la maîtrise de l'ensemble de la chaîne pétrolière.

Depuis cette date l'activité pétrolière s'est profondément transformée : les économies mondiales se sont largement internationalisées, les marchés pétroliers ont été déréglementés et sont devenus plus complexes. C'est pourquoi, les obligations du régime pétrolier, à l'origine très contraignantes, ont été assouplies depuis quinze ans afin de prendre en compte l'évolution du marché international : suppression des quotas d'importation, liberté d'établissement des réseaux de distribution, liberté d'approvisionnement dans les raffineries étrangères, liberté des prix.

Dans ces conditions, si l'objectif de sécurité des approvisionnements demeure, les moyens de l'atteindre ne peuvent plus rester inchangés. A cet égard, l'actuel régime pétrolier est aujourd'hui inadapté.

Les nombreux aménagements qu'il a subis et l'application souple qu'il a connue ont modifié son caractère administratif, mais il est aujourd'hui nécessaire de parachever cette évolution et de consacrer la pratique administrative dans un but de simplification et de clarification.

De plus le régime pétrolier actuel supposait, pour son application, le maintien des contrôles aux frontières, ce qui ne sera plus cohérent à compter du 1er janvier prochain avec la volonté de réaliser un marché unique communautaire. En effet la directive 92/12/CEE du Conseil des communautés européennes du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, que la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 transpose en droit interne, instaure la liberté de circulation des produits pétroliers.

Il convient dans ce nouveau cadre de maintenir des obligations spécifiques pesant sur les opérateurs pour prévenir et le cas échéant gérer les crises.

La guerre du Golfe arabo-persique a contribué à rappeler à notre pays la contrainte que constitue la dépendance de l'étranger pour ses approvisionnements en pétrole et en produits pétroliers. Elle a en particulier imposé l'escorte armée des navires pétroliers en transit, protection que le droit international ne permet à la France d'exercer qu'au profit de navires sous pavillon français.

En outre, les engagements internationaux souscrits par la France, en particulier son adhésion à l'Agence internationale de l'énergie, supposent que le Gouvernement ait à sa disposition les instruments juridiques nécessaires à leur respect.

*

* *

La présente loi a donc pour objet d'adapter le régime pétrolier français à ces conditions nouvelles.

Ce texte est applicable à compter du 1er janvier 1993. Il dissocie le droit pétrolier des autorisations préalables d'importer du pétrole brut ou des dérivés qui disparaissent. Il définit des obligations auxquelles tous les opérateurs qui participent à l'approvisionnement pétrolier du pays sont soumis.

Ces obligations sont les suivantes :

1 - Constituer et conserver des stocks stratégiques de pétrole et de produits pétroliers.

Le texte institue des modalités différentes selon le statut des opérateurs pétroliers.

Les opérateurs qui bénéficient du statut d'entrepoteur agréé ou de son équivalent dans les départements d'outre-mer peuvent constituer et conserver directement ou indirectement les stocks correspondant à une part de leur obligation. L'autre part est obligatoirement constituée et conservée par un comité professionnel régi par la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, que les opérateurs rémunèrent à cet effet.

Les opérateurs qui importent et mettent sur le marché intérieur des produits pétroliers selon les autres modalités prévues par la loi du 17 juillet 1992 s'acquittent de l'intégralité de leur obligation de constituer des stocks stratégiques par l'intermédiaire de ce comité professionnel.

Le comité professionnel, dont la mission exclusive sera la constitution et la conservation de stocks stratégiques, pourra recourir aux services de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité.

2 - Assurer l'existence d'une flotte pétrolière sous pavillon français, les propriétaires de raffineries de pétrole brut devant contrôler, en propriété ou par affrètement à long terme, une capacité de transport maritime sous pavillon français.

3 - Fournir aux pouvoirs publics des informations nécessaires à la connaissance par ceux-ci des conditions de l'approvisionnement pétrolier du pays.

4 - Notifier aux pouvoirs publics les projets de construction, de modification ou d'arrêt des raffineries, ces derniers pouvant s'y opposer dans un délai d'un mois si ces projets sont de nature à nuire à la sécurité des approvisionnements.

5 - Respecter les limitations aux échanges extra-communautaires de pétrole et de produits pétroliers qui pourraient être instituées en cas de tension internationale grave, pour faire face aux engagements de la France ou pour l'application des mesures décidées par la Communauté européenne, notamment dans le cadre de l'Union européenne.

6 - Respecter les règles techniques et de sécurité applicables aux installations pétrolières qui ne sont pas classées pour la protection de l'environnement ainsi qu'aux équipements mettant en oeuvre du pétrole ou des produits pétroliers.

Le texte étend les dispositions de la loi de 1974 relatives aux économies d'énergie aux cas de pénurie localisée ; le Gouvernement pourra, en outre, ordonner le déstockage des produits pétroliers sur le fondement de cette loi.

Le non-respect de ces obligations est passible de sanctions.

Enfin, les dispositions de ce texte ne sont pas applicables au ministère de la défense. Les règles qui s'appliquent aux forces armées dans le domaine pétrolier et, en particulier, la constitution et la conservation des stocks de produits pétroliers à finalité militaire sont fixées par le ministre de la défense.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

**Sur le rapport du ministre de l'industrie et du commerce
extérieur,**

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant réforme du régime pétrolier, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de l'industrie et du commerce extérieur qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

La réception en provenance de l'étranger et l'expédition à destination de celui-ci, le traitement, le transport, le stockage et la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers sont exercés librement sous réserve du respect des dispositions de la présente loi.

Art. 2.

Quiconque réalise, en France métropolitaine, une opération entraînant l'exigibilité des taxes intérieures de consommation sur un produit pétrolier figurant sur la liste annexée à la présente loi ou livre à l'avitaillement des aéronefs un produit pétrolier figurant sur cette liste est tenu de contribuer à la constitution et à la conservation de stocks stratégiques.

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

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

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

Art. 3.

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

Cet établissement peut emprunter.

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

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

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

La rémunération que reçoit l'établissement pour les services qu'il rend est déterminée par son conseil d'administration ; elle correspond, pour chaque redevable, aux coûts de constitution et

de conservation pendant un an des stocks stratégiques pris en charge au titre de l'article 4, ci-après.

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

Art. 4.

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

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

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

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

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

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

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

Art. 5.

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

Art. 6.

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

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

Art. 7.

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

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

Art. 8.

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

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

Art. 9.

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

Art. 10.

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

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

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

Art. 11.

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

Art. 12.

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

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

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

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

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

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

Art. 13.

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

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

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

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

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

Art. 14.

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

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

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

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

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

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

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

Art. 15.

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

Art. 16.

Est puni de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 10 millions de francs, dont le montant peut être porté au double du montant de la somme sur laquelle a porté l'infraction, quiconque engage une opération d'acquisition, de construction, de modification substantielle, d'arrêt définitif ou de démantèlement d'une ou plusieurs installations comprises dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers sans avoir notifié cette opération à l'autorité administrative, ou malgré l'opposition de celle-ci.

Art. 17.

L'inobservation des mesures décidées en application de l'article 11 est constatée selon les règles fixées par le code des douanes. Elle est passible des peines prévues par l'article 414 du même code.

Art. 18.

Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas aux opérations qui sont conduites sous la responsabilité du ministre chargé de la défense.

Art. 19.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à compter du 1er janvier 1993.

Sont abrogés à compter de cette date :

- la loi du 10 janvier 1925 relative au régime des pétroles et portant création d'un Office national des combustibles liquides, modifiée ;

- l'article 53 de la loi du 4 avril 1926 portant création de nouvelles ressources fiscales ;

- la loi du 16 mars 1928 modifiée portant révision du régime douanier des produits pétroliers ;

- la loi du 30 mars 1928, modifiée, relative au régime d'importation du pétrole.

Fait à Paris, le 23 septembre 1992.

Signé : PIERRE BÉRÉGOVOY

Par le Premier ministre :

le ministre de l'industrie et du commerce extérieur

Signé : Dominique STRAUSS-KAHN

ANNEXE

**LISTE DES PRODUITS PETROLIERS FAISANT L'OBJET DE
STOCKS STRATEGIQUES**

- **Essences auto et essences avion**

- **Gazole, fuel domestique, pétrole lampant (autre que carburéacteur)**

- **Carburéacteur**

- **Fuel lourd**