

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

COMPTE RENDU INTEGRAL — 33° SEANCE

Séance du Mardi 5 Juin 1984.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. — Procès-verbal (p. 1272).
2. — Décès d'anciens sénateurs (p. 1272).
3. — Décision du Conseil constitutionnel (p. 1272).
4. — Communication du Gouvernement (p. 1272).
5. — Règlement judiciaire. — Administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprises. — Discussion de deux projets de loi (p. 1272).

Discussion générale commune : MM. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jacques Thyraud, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi relatif au règlement judiciaire ; Jean Chérioux en remplacement de M. Arthur Moulin, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour le projet de loi relatif au règlement judiciaire ; Charles Lederman, Félix Ciccolini, Jacques Eberhard, Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, Alfred Gérin.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

MM. Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi relatif aux administrateurs judiciaires ; Edmond Valcin, le garde des sceaux, le président de la commission des affaires sociales.

Renvoi de la suite de la discussion.

Suspension et reprise de la séance.

6. — Délais limites d'adoption des budgets locaux. — Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture (p. 1291).

Discussion générale : MM. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Paul Girod, rapporteur de la commission des lois.

Clôture de la discussion générale.

Art. 1^{er}. — Adoption (p. 1292).

Art. 3 (p. 1292).

Amendement n° 2 de la commission et sous-amendement n° 11 du Gouvernement. — MM. le rapporteur, le ministre.

Suspension et reprise de la séance.

MM. le rapporteur, le ministre, Pierre Gamboa, au nom de la commission des finances. — Irrecevabilité de l'amendement n° 2.

MM. le rapporteur, le ministre, Etienne Dailly.

Amendement n° 12 du Gouvernement. — MM. le ministre, le rapporteur. — Adoption de l'amendement constituant l'article.

Articles additionnels (p. 1295).

Amendement n° 13 du Gouvernement. — MM. le ministre, le rapporteur. — Rejet.

Amendement n° 3 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption de l'article.

Amendement n° 4 rectifié de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption de l'article.

Amendement n° 5 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption de l'article.

Amendement n° 1 de M. Pierre Salvi. — MM. Pierre Salvi, le rapporteur, le ministre, Pierre Gamboa, au nom de la commission des finances. — Irrecevabilité.

Amendement n° 7 de M. Kléber Malécot, sous-amendements n° 8 et 9 de la commission. — MM. Kléber Malécot, le rapporteur, le ministre. — Adoption des sous-amendements et de l'amendement constituant l'article.

Intitulé (p. 1299).

Amendements n° 6 de la commission et 10 du Gouvernement. — M. le rapporteur. — Retrait de l'amendement n° 6; adoption de l'amendement n° 10 constituant l'intitulé.

Vote sur l'ensemble (p. 1299).

MM. le rapporteur, le ministre.

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

7. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 1299).

8. — Transmission de projets de loi (p. 1299).

9. — Ordre du jour (p. 1300).

PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance du mercredi 30 mai 1984 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

DECES D'ANCIENS SENATEURS

M. le président. J'ai le regret d'informer le Sénat du décès, survenu le 29 mai 1984, de M. Raymond de Wazières, ancien sénateur de la Somme de 1959 à 1977, et du décès, survenu le 3 juin 1984, de M. Henri Parisot, ancien sénateur des Vosges de 1952 à 1977.

— 3 —

DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre en date du 4 juin 1984, le texte d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 juin 1984 qui déclare conforme à la Constitution la loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.

Acte est donné de cette communication.

Cette décision du Conseil constitutionnel sera publiée au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

— 4 —

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une lettre en date du 1^{er} juin 1984, notifiant au Sénat un document complémentaire aux avis du 19 avril 1984 émis par l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances, qui avaient été transmis au Sénat le 16 mai 1984, d'une part, sur le projet de loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et, d'autre part, sur le projet de loi relatif à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Acte est donné de cette communication.

Ce document complémentaire a été transmis à la commission compétente.

— 5 —

REGLEMENT JUDICIAIRE. — ADMINISTRATEURS JUDICIAIRES, MANDATAIRES-LIQUIDATEURS ET EXPERTS EN DIAGNOSTIC D'ENTREPRISES

Discussion de deux projets de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion générale commune :

1° Du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au règlement judiciaire. [N° 261 et 332 (1983-1984)].

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

2° Du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprises. [N° 263 (1983-1984)].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que nous vous présentons aujourd'hui, adopté par l'Assemblée nationale sans aucun vote contraire, répond à une nécessité juridique et exprime un choix économique. Juridiquement, notre droit actuel, conçu pour les temps de prospérité, n'a pas résisté à l'épreuve de la crise. Économiquement, le projet que nous vous proposons repose sur une constatation : seules les entreprises viables sont créatrices de biens et d'emplois. Il faut donc, dans l'intérêt de tous — entrepreneurs, créanciers, salariés — que la loi permette aux entreprises viables mais en difficultés de surmonter celles-ci. Les autres, au contraire, doivent disparaître.

Dans son état actuel, notre législation sur la faillite est condamnée. On peut dire qu'elle est en survie artificielle, dans l'attente d'une inéluctable abrogation.

A quoi servent aujourd'hui les procédures instituées par la loi du 13 juillet 1967 ? Nul ne peut plus dire quelle est leur fonction économique. Servent-elles à assurer le paiement des créanciers ? Il suffit de prêter attention aux chiffres pour se convaincre du contraire : aux termes des procédures de règlement judiciaire et de liquidation des biens, c'est au mieux 10 à 12 p. 100 des créanciers qui sont payés. Et, surtout, voici un chiffre accusateur : dans 90 p. 100 des procédures, les simples créanciers chirographaires ne perçoivent absolument rien.

A défaut d'assurer le règlement des créances, ces procédures permettent-elles de sauver des entreprises ? L'affirmation serait tout aussi erronée : près de 95 p. 100 des procédures conduisent en effet à une liquidation des biens.

Si l'on regarde maintenant du côté des hommes, des protagonistes, le bilan du régime actuel apparaît tout aussi négatif.

La loi actuelle entend protéger les créanciers. Trois institutions résumant leur situation.

Tout d'abord la masse, conçue comme l'organe central de la faillite. Elle regroupe tous les créanciers représentés par un syndic. En fait, la masse sert plutôt à justifier le renoncement des créanciers qu'à assurer leur défense.

Ensuite, les créanciers sont soumis à la procédure de production et de vérification de leurs créances. Cette procédure, apparemment protectrice, a pour premier effet de paralyser leurs actions ; elle se déroule au milieu d'embûches permanentes, de délais que les uns discutent, que les autres opposent et que, finalement, on prolonge. Le résultat est connu de tous les praticiens : les procédures durent entre trois et cinq ans en moyenne.

Enfin, troisième institution, le concordat. C'est la clé de voûte d'un système où la volonté des créanciers est, nous dit-on, sacrée.

Mais quelle est la réalité ? Les concordats sont rares et plus rares encore sont ceux dont l'exécution ira à son terme. Les créanciers qui participent à cette procédure concordataire sont, en fait, en nombre infime. La pratique concordataire, tous les praticiens le savent, est aussi décevante que la théorie juridique du concordat est riche.

Examinons maintenant le sort des chefs d'entreprise. C'est sans doute leur situation qui exprime le mieux l'inspiration profonde du droit actuel. En effet, la loi fait d'eux des incapables. L'ouverture d'une procédure s'accompagne en droit ou en fait d'une mise à l'écart des dirigeants de l'entreprise. Ils doivent céder la place ou se soumettre à un contrôle d'autant

plus rigoureux qu'il est formaliste. A l'incapacité s'ajoute le soupçon. Celui-ci prend trois formes. Tout chef d'entreprise en faillite est menacé de sanctions pénales : les incriminations sont multiples et souvent surannées. Tout dirigeant d'une entreprise exploitée sous forme de société est menacé de combler l'insuffisance d'actif et est soumis à une présomption de faute contraire aux principes généraux du droit. Enfin l'entrepreneur individuel, souvent le plus humble, encourt la sanction draconienne la plus dure : il peut rester tenu à perpétuité des dettes nées d'une exploitation malheureuse.

Restent enfin les salariés. Ce sont les ignorés, les exclus du droit de la faillite. A aucun moment la loi n'oblige à les entendre. Et, s'ils parviennent à s'exprimer, c'est hors des voies judiciaires ou grâce à la bonne volonté d'un magistrat consulaire soucieux de s'écarter de la rigidité procédurale.

En vérité, ce régime légal né au temps de la prospérité est affecté des pesanteurs historiques du droit à la faillite et il est condamné parce qu'il ne saurait satisfaire les besoins et les nécessités de notre époque de crise.

Qui veut bien prêter attention au droit comparé découvre que l'ensemble des révisions nationales du droit de la faillite, achevées ou en cours, mettent l'accent sur les mêmes exigences : la procédure de faillite qui est tournée vers la liquidation et la protection — illusoire — des créanciers doit laisser la place à une procédure d'assainissement des entreprises viables. Les Etats-Unis, l'Autriche, l'Italie, la Suède ont déjà transformé leur législation en ce sens. L'Allemagne fédérale, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Suisse sont en passe de le faire. Cette convergence des préoccupations nationales constituait d'ailleurs le thème principal de la réunion des ministres de la justice du Conseil de l'Europe qui s'est déroulée, voici quelques jours, à Madrid.

Cette transformation, l'évolution même de notre droit et surtout celle des pratiques judiciaires, l'annonçait. La faillite, originellement conçue comme une sanction du commerçant qui aurait trahi les lois du commerce, a vécu. Même si par un paradoxe que seule, trop souvent, la timidité législative explique, on trouve encore des traces de cette conception exagérément répressive dans les textes actuels, la faillite, conçue comme un mode organisé de règlement des créanciers, a montré ses insuffisances et ses contradictions.

En vérité, le droit, qu'il ne faut d'ailleurs plus appeler de la faillite, doit être conçu à partir de l'entreprise et pour elle. Déceler l'origine des difficultés de l'entreprise, lui assurer, si elle est viable — et seulement dans ce cas — les moyens d'un redressement, tels sont les impératifs auxquels le législateur moderne doit satisfaire. Au droit de la faillite doit succéder le droit des entreprises en difficultés.

Cette idée n'est pas étrangère à notre droit. Elle avait inspiré pour partie la réforme de 1967. Cependant, les témoignages doctrinaux sont tous concordants, qu'ils viennent du doyen Houin, du professeur Derrida, voire de M. Jean Foyer. L'idée, l'inspiration, est restée platonique, faute d'avoir trouvé dans les textes les moyens de son épanouissement. Pourtant, cette idée n'est pas tout à fait platonique : les tribunaux de commerce ont en effet élaboré, au jour le jour et sous le poids de la nécessité, une sorte de contre-droit des pratiques *contra* ou *praeter legem*, afin que la rigueur des textes n'enraye pas le redressement possible de certaines entreprises.

Il ne m'est pas possible, le Sénat le comprendra, de faire l'apologie de ces déviations judiciaires mais elles n'en constituent pas moins une sorte d'appel au législateur auquel nous ne pouvons pas être insensibles.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Aujourd'hui, cet appel doit donc être entendu. C'est à assurer la survie des entreprises viables que la loi doit tendre.

Ce disant, je marque clairement ce à quoi la réforme se refuse : la survie à tout prix des entreprises en difficulté.

Le projet, à cet égard, est sans ambiguïté, dans l'esprit qui l'anime comme dans les moyens qu'il propose : il s'agit d'assurer la sauvegarde et le redressement des entreprises viables, et de celles-là seulement.

Pour y parvenir, il nous faut satisfaire à trois exigences : des procédures efficaces, des professionnels qualifiés, des juridictions adaptées.

D'abord, il convient de définir des règles de procédure efficaces. Cette efficacité requiert non pas trois procédures, comme aujourd'hui — elles ne sont d'ailleurs pas conçues selon l'importance de l'entreprise — mais une seule aux modalités adaptées à la dimension de l'entreprise.

Ainsi, pour la première fois, il sera enfin admis dans notre droit que les petites et moyennes entreprises méritent un traitement dont les caractères sont dictés par leurs traits propres : simplicité, rapidité de la décision et légèreté des coûts.

Dès l'ouverture de la procédure, le juge-commissaire devra effectuer une enquête ; il aura quinze jours pour ce faire. De la sorte, le tribunal pourra décider si un plan de redressement peut raisonnablement être envisagé. Dans ce cas, c'est en principe le chef d'entreprise continuant lui-même l'activité qui préparera un projet de plan. Il pourra, à cette fin, être assisté d'un expert. Le projet devra être préparé dans un délai de deux mois, au terme duquel le tribunal décidera du sort de l'entreprise : continuation avec ou sans l'ancien entrepreneur, cession de l'entreprise ou, si aucune de ces possibilités ne peut sérieusement être retenue, liquidation.

Pour les entreprises plus importantes, employant plus de cinquante salariés, les modalités de la procédure seront adaptées aux problèmes qu'elles rencontrent. Le règlement judiciaire commencera par une période d'observation d'une durée de trois mois, renouvelable pour une même durée ; de plus, cette période d'observation pourra faire l'objet d'une prorogation pour une durée maximale de six mois. Mais ce renouvellement sera exceptionnel, j'y insiste, notamment dans le cas d'entreprises d'intérêt national et si le procureur de la République en fait la demande.

Cette phase d'observation aura une double fonction : elle permettra de déterminer si l'entreprise est viable et à quelles conditions elle l'est. Elle préparera aussi la décision, parce qu'il faut pouvoir recueillir ou susciter des propositions, qu'il faut les soumettre à la discussion des différents intervenants et qu'il faut en apprécier les mérites. L'administrateur judiciaire sera chargé d'élaborer cette double mission ; il préparera ainsi un projet de plan qui, parmi les diverses issues possibles, exposées et commentées, fera apparaître la solution préconisée.

Viendra alors la décision. Le tribunal, après un débat contradictoire, arrêtera le plan de redressement ou prononcera la liquidation si le redressement est impossible ou illusoire. La pièce maîtresse de cette seconde phase, c'est le plan, procédé juridique déjà consacré dans l'ordonnance du 28 septembre 1967 sur la suspension provisoire des poursuites.

Le plan, c'est une décision de justice qui rend obligatoires, pour ceux qui les ont souscrits, des engagements d'un triple ordre : engagements de règlement du passif, engagements sur l'avenir économique et financier de l'entreprise, engagements relatifs au personnel. C'est, si l'on veut, une sorte de cahier des charges judiciaires propre à assurer le redressement de l'entreprise.

Mais comme ce redressement peut passer par des voies différentes, soit la continuation pure et simple de l'activité avec les mêmes associés, soit la poursuite de l'exploitation avec l'entrée de nouveaux associés, soit la cession totale ou partielle de l'entreprise, le régime juridique de ces diverses voies sera précisé. Le règlement judiciaire des difficultés y gagnera en souplesse, puisque plusieurs voies sont possibles, et en sécurité, puisque chaque voie est balisée.

On aborde ainsi le deuxième objet de la nouvelle procédure dite de règlement judiciaire : il s'agit d'améliorer les droits des participants et d'abord ceux des chefs d'entreprise.

C'est, on l'a dit, à eux qu'il appartient, dans les petites et moyennes entreprises, de préparer la décision judiciaire. Même dans les grandes entreprises, dont le plan de redressement devra être élaboré par un administrateur, la loi n'écartera plus par principe les dirigeants de l'entreprise. Pendant la période d'observation, l'exploitation se poursuivra avec eux, sauf si le tribunal juge cette continuation dommageable.

Un même pouvoir d'appréciation sera donné à l'administrateur pour déterminer qui doit assurer la direction de l'entreprise. Le juge aura soin de mesurer les besoins de protection de l'entreprise, des créanciers et du personnel. Il sera guidé par l'impératif du redressement.

De toute façon, le chef d'entreprise doit pouvoir être entendu avant que toute décision importante soit prise pour faire connaître son point de vue sur l'ouverture du règlement judiciaire, l'arrêt partiel de l'activité ou la fixation du plan de redressement.

Mais, surtout, le règlement judiciaire doit être dépouillé de l'arsenal actuel des sanctions inutiles. Ainsi, il s'agit non pas d'un assouplissement du régime de ces sanctions mais bien d'une disparition de notre droit pénal des incriminations actuelles de banqueroute simple. Disparaîtra également de notre droit commercial la présomption de faute que fait peser sur tout dirigeant social le célèbre article 99 de la loi de 1967. Quant aux sanctions commerciales, elles deviendront facultatives, comme cela doit être.

Ce sont ensuite les créanciers dont les droits seront promus.

La masse, concept doctrinal plus qu'institution pratique, dans laquelle les créanciers engloutissaient leurs espoirs, n'a pas de raison de demeurer. Le concordat, protection illusoire et formalité onéreuse, auquel la plupart des créanciers ne participent pas, doit disparaître. Mais les créanciers doivent pouvoir bénéficier d'une représentation propre que le projet leur assure pour que leurs voix puissent s'exprimer sans détour.

Surtout, la condition des créanciers chirographaires, aujourd'hui totalement méconnue, est améliorée. Le juge, à qui la loi confère le soin d'arrêter le plan de redressement, fixera des délais de paiement uniformes pour tous les créanciers.

Je souligne cette innovation très importante : dorénavant, les créanciers privilégiés bénéficiant de privilèges généraux — je pense, en particulier, au fisc et à la sécurité sociale — seront placés sur le même pied que le fournisseur ordinaire. La Haute Assemblée mesurera l'importance de cet alignement.

Les salariés de l'entreprise, pour leur part, trouveront leur place dans la procédure, comme il convient, et le régime de leur emploi connaîtra une évolution importante. Les licenciements économiques demeureront, certes, possibles s'ils s'avèrent urgents et indispensables. Mais le syndic n'en décidera plus souverainement. Ce sera au juge-commissaire sur proposition du chef d'entreprise, ou le cas échéant de l'administrateur, d'en décider.

Par ailleurs, il est logique et nécessaire que les salariés puissent exprimer leur point de vue sur la situation de leur entreprise, sur les choix possibles et sur le plan envisagé.

Logique, car c'est d'eux, de leur travail qu'il s'agit ; utile parce que des forces et faiblesses d'une unité de production, ils ont une connaissance souvent précieuse.

La loi offre donc aux salariés, et en particulier au comité d'entreprise, de participer à la procédure à tous les stades importants.

Enfin, l'emploi fera l'objet de nouvelles règles originales, tant pendant la période d'observation qu'au moment de l'arrêt du plan.

Ainsi, dans le droit de la faillite, les salariés ne seront plus traités en sujets mais bien en citoyens de l'entreprise. Assurément, le climat social s'en trouvera amélioré ; le projet assure, à cet égard, la coordination nécessaire entre le droit des affaires et le droit social.

Avec les syndicats et la refonte du statut des professionnels, c'est le deuxième objet de la réforme qu'il nous faut évoquer, ou le troisième si l'on pense au texte sur la prévention des difficultés des entreprises déjà adopté à l'automne dernier.

J'ai regretté l'excès des critiques auxquelles nous avons assisté au sujet de la profession de syndic, car attribuer globalement aux hommes qui les mettent en œuvre la responsabilité de l'échec des institutions me paraît toujours injuste.

Il demeure que la réforme en ce domaine est une nécessité et qu'elle doit être profonde.

Nous vous proposons des règles simples : il faut éviter qu'une personne unique ne se concentre l'intérêt des créanciers et celui de l'entreprise, qu'une même personne ne gère un temps l'entreprise puis ne soit chargée d'en liquider les biens, que dans un même cabinet des centaines de dossiers ne soient traités à la fois.

Les entreprises en difficulté requièrent le concours de professionnels aux compétences clairement affirmées ; les différentes fonctions doivent donc être séparées.

Doit se développer, tout d'abord, une profession d'administrateur. Elle regroupera des hommes et femmes animés de l'esprit d'entreprise, chargés d'analyser les difficultés, de réunir les partenaires, de négocier et d'élaborer un plan d'entreprise, et, s'il est nécessaire, de la gérer provisoirement.

Pour que les besoins réels de l'économie soient satisfaits, que le nombre d'administrateurs soit suffisant et leurs aptitudes réelles, une commission nationale indépendante sera chargée de leur recrutement et de leur discipline. Pour donner toutes les garanties souhaitables, la commission sera composée majoritairement de magistrats et d'administrateurs.

C'est sur la liste dressée par cette commission nationale que le tribunal choisira l'administrateur ; mais, avec la volonté de donner prééminence aux besoins des entreprises, le projet permet, à titre exceptionnel, de désigner comme administrateur une personne qui ne figure pas sur la liste.

Cette profession d'administrateur sera en tout cas exclusive de l'exercice de la deuxième profession, celle de mandataire-liquidateur. Entre ces deux activités, une séparation étanche sera établie. Ces mandataires-liquidateurs auront comme fonction

la représentation des créanciers au cours des procédures et la liquidation des biens, lorsque celle-ci sera décidée par le tribunal.

Qu'il s'agisse de la profession d'administrateur ou de celle de mandataire-liquidateur, pour qu'elles attirent les meilleurs éléments, il faut que ceux-ci s'y consacrent entièrement. Ces professions seront, en principe, incompatibles avec toute autre. Cette règle obligera donc les actuels syndicats concomitamment avocats, huissiers, commissaires-priseurs ou greffiers, à opter pour l'une ou l'autre de ces professions d'un côté, ou leur autre activité de l'autre. Un régime transitoire sera évidemment organisé à leur profit.

Enfin, le projet de loi fait naître — ce sera moins une profession qu'une nouvelle catégorie d'experts — les experts en diagnostic d'entreprise, appelés de manière ponctuelle à prêter leur concours au règlement amiable et au règlement judiciaire. Le Gouvernement ne propose pas de faire de ces experts des intervenants nécessaires. C'est seulement une fonction utile dont il importe, par des règles simples, de consacrer l'existence.

Reste le dernier point que je ne ferai qu'évoquer parce qu'il n'est pas soumis aujourd'hui à l'examen de la Haute Assemblée, je veux parler de la réforme des tribunaux de commerce.

La procédure moderne que la loi mettra au service des entreprises en difficulté s'accompagnera d'un accroissement des pouvoirs et, par conséquent, des responsabilités des juridictions commerciales. Il convient donc que cette procédure moderne soit servie par une réforme des tribunaux de commerce. J'en indique les grandes lignes.

En premier lieu, la connaissance du contentieux des entreprises en difficulté doit être regroupée devant un nombre limité de tribunaux, j'insiste sur ce point dont vous êtes d'ores et déjà saisis. Pourquoi ce regroupement ? Parce que, sans lui, compte tenu de la complexité indiscutable du droit des entreprises en difficulté — dont nous aurons l'occasion de constater les détours — et de l'importance des décisions économiques qui sont prises dans ce domaine et qui requièrent, par conséquent, une compétence particulière, il convient d'avoir des magistrats spécialisés, et la spécialisation nécessaire des magistrats sera un leurre, comme le contrôle des procédures par le parquet demeurera illusoire, si nous ne regroupons pas devant certaines juridictions ces affaires d'entreprises en difficulté.

Je marque que ce regroupement sera effectué avec le souci des équilibres régionaux et locaux.

Si je comprends le désir de ne pas éloigner la justice du justiciable, je dois cependant souligner devant la Haute Assemblée que la trop grande proximité, dans certains cas, de la justice du justiciable n'est pas une garantie de bon accueil des décisions judiciaires par une communauté si proche ; il faut y prendre garde.

Je souligne à nouveau — et j'y reviendrai au cours des débats — que le règlement judiciaire des difficultés des entreprises est une tâche très complexe, exigeant de la part de ceux qui l'assument à la fois de l'expérience, de la compétence et une grande sûreté d'appréciation ; je note que si ces conditions n'étaient pas réunies, cette réforme serait, quelle que soit la qualité des textes issus des débats parlementaires, promise à l'échec.

Par ailleurs, il faut donner aux magistrats consulaires élus une meilleure représentativité. C'est la raison pour laquelle nous soumettrons au Parlement, dans le cadre de la réforme à intervenir, un élargissement de l'électorat actuel des juridictions consulaires aux cadres dirigeants des entreprises.

J'évoquerai rapidement en terminant la question qui a soulevé des réactions parfois excessives, celle de la mixité des chambres des entreprises en difficulté.

J'ai déjà eu l'occasion de préciser au Sénat ce qui me paraissait souhaitable en ce domaine ; je crois utile au développement d'une meilleure justice dans le domaine économique une double ouverture : celle du monde économique à l'institution judiciaire et, réciproquement, celle de la justice au monde des affaires.

Je souhaite donc que d'anciens présidents de tribunal de commerce puissent siéger en qualité de conseillers extraordinaires dans les chambres commerciales des cours d'appel qui connaissent des affaires d'entreprises en difficulté pour pouvoir apporter le concours de leur grande expérience.

De la même façon, je souhaite qu'au sein des chambres des tribunaux de commerce qui jugent de ces affaires d'entreprises en difficulté, où les intérêts en cause sont loin d'être seulement ceux des commerçants mais sont aussi ceux de l'Etat et des salariés, siège un magistrat professionnel aux côtés des magistrats consulaires.

Mes convictions n'ont pas varié dans ce domaine ; je souhaite, je le répète, cette double ouverture. Mais les moyens en effectifs dont l'institution judiciaire dispose en cette période, face aux tâches prioritaires qui sont les siennes, ne me permettent pas de proposer actuellement au Parlement cette réforme qui me paraît éminemment souhaitable.

Il demeure que la mission de décider du sort des entreprises en difficulté requiert une compétence et une expérience particulières de la part des magistrats qui seront chargés de ces affaires. Nous serons amenés, au terme de la concertation qui est en cours avec les représentants des magistrats consulaires, à proposer au Parlement certaines garanties qui seront autant de garanties d'efficacité de la loi nouvelle.

Telles sont les grandes lignes de l'ensemble de nos projets. Il vous apparaîtra, me semble-t-il, tel qu'il est : novateur, puisqu'il invite à jeter un autre regard sur l'entreprise, ambitieux sans doute dans ses fins, mais réaliste et même souvent prudent, eu égard aux moyens qu'il propose.

Je veux aussi marquer dans quel état d'esprit je me présente devant la Haute Assemblée ; je sais à quel point elle est, comme moi-même, désireuse que l'œuvre législative soit de la plus haute qualité ; ses propositions retiendront donc toute mon attention ; tout au long du débat, je ferai preuve du même état d'esprit dont j'ai témoigné déjà devant l'Assemblée nationale, c'est-à-dire que je serai ouvert à toute proposition susceptible d'améliorer un texte complexe ; mais je demeurerai aussi soucieux que l'équilibre profond du texte ne soit jamais altéré. *(Applaudissements sur les travées socialistes et communistes. — M. Fourcade applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour le projet de loi relatif au règlement judiciaire.

M. Jacques Thyraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le droit est un élément de stabilité dans une société en mouvement. Le droit des entreprises en difficulté vieillit vite que d'autres car l'évolution de la vie économique s'accélère sans cesse du fait de nouveaux facteurs de changement.

La société de 1967 était bien différente de celle d'aujourd'hui : le choc psychologique et social de 1968 ne s'était pas encore produit ; le commerce ignorait les règles actuelles de la distribution ; l'industrie renaissait de ses cendres ; les techniques nouvelles commençaient seulement à bouleverser les anciennes structures de production ; le crédit subsistait sous ses formes les plus traditionnelles ; les frontières étaient encore fermées.

Notre époque est, en revanche, caractérisée par une économie plus diversifiée, plus sociale, plus internationale, plus implacable aussi. La course à la productivité conduit à des mutations et à des reconversions cruelles. La connaissance et, surtout, les outils de la gestion se sont améliorés sans pour autant permettre la prévision exacte des difficultés des entreprises, qui ne sont pas toutes d'ordre financier. Pour d'autres temps il faut une autre législation sur les entreprises en difficulté.

Mieux que personne, les maires, les conseillers généraux, les élus départementaux que sont les sénateurs en comprennent la nécessité. Ils connaissent les problèmes humains et économiques que posent, en 1984, la mort lente et la disparition de nombreuses entreprises ; ils assistent avec désespoir aux derniers soubresauts d'activités qui ne seront pas remplacées ; l'ampleur du chômage les angoisse ; ils sont préoccupés par les responsabilités nouvelles que leur confère, en matière d'intervention économique, la loi de décentralisation.

Ainsi que vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, les procédures collectives de 1967 ne sont plus adaptées aux situations actuelles. Elles étaient inspirées par d'excellentes intentions, qui n'ont pas été réalisées même durant les premières années de leur application. Le concordat était une formule théoriquement parfaite ; il n'a réussi que trop rarement. La suspension provisoire des poursuites, réservée aux seules entreprises d'intérêt national, était souple par son fonctionnement mais rigide dans ses délais ; elle a complètement échoué.

Ces procédures — vous l'avez également indiqué, monsieur le garde des sceaux — finissaient par ne plus être appliquées selon leurs règles de base, en raison de la primauté, reconnue par les pouvoirs publics et par le corps social, de la nécessité du maintien des entreprises pour sauvegarder l'emploi, même momentanément et partiellement.

C'est à tort que l'on a attribué leur échec à ceux qui étaient chargés de leur exécution. Dans leur quasi-totalité, les syndicats ont fait leur devoir, un devoir difficile et méconnu. Vous avez bien voulu, à juste titre, monsieur le garde des sceaux, leur rendre justice. Quelques affaires regrettables font oublier les

très grands services qu'ils ont rendus par ailleurs à la collectivité au prix de risques personnels non négligeables. Les erreurs ou les fautes de quelques-uns ne peuvent entacher l'honneur de tous les autres.

Les faits ne correspondaient plus à la loi. Les faits ne peuvent avoir tort avec une telle persistance. Il fallait changer la loi.

C'est ce que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, en nous présentant un projet de loi dont seule l'expérience pourra dire s'il est vraiment à la hauteur des intentions que vous avez exprimées et auxquelles la commission des lois a elle-même souscrit.

Ce projet de loi a pour objectif de sauver celles des entreprises en difficulté qui peuvent encore l'être, sans pratiquer, avez-vous dit, l'« acharnement thérapeutique ». Cet objectif est de nature à rassembler les représentants de la nation, quelles que soient leurs options politiques.

Fruit de réflexions anciennes, parlementaires et gouvernementales, ce projet présente des aspects novateurs, qui nécessiteront une adaptation des esprits et des pratiques. Il bouleverse des notions juridiques traditionnelles avec une audace qui effraie certains et en rassure d'autres. Je le crois inspiré plus par le réalisme que par une philosophie politique.

La consultation des salariés se pratiquait déjà dans la plupart des cas. Il arrivait même parfois, à cette occasion, que des syndicats soient sequestrés.

En revanche, le chef d'entreprise est l'objet, dans ce texte, d'une considération toute nouvelle, grâce à la reconnaissance du rôle essentiel qui est le sien pour faire vivre et survivre ce qui doit lui tenir le plus à cœur, son entreprise. On perçoit entre les lignes une conscience des difficultés de son rôle.

A la faillite-sanction, remplacée en 1967 par la distinction entre l'homme et l'entreprise, se substitue l'idée que l'entreprise peut être malade par contamination ou par accident et que les moyens de son sauvetage sont plus intéressants à connaître que les raisons de sa ruine ; si celles-ci sont analysées, c'est plus pour éviter que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets que pour justifier des poursuites pénales.

Ce projet est pragmatique plus que dogmatique. Il introduit certes un dirigisme, mais c'est un dirigisme judiciaire, atténué par rapport au précédent et adapté aux circonstances.

La confiance dans les chefs d'entreprise ou les dirigeants sociaux ne peut justifier une absence totale de contrôle. Il est important de tout faire pour sauver l'entreprise, mais il est plus important encore d'éviter que des actions inconsidérées de ses dirigeants maintenus en place ne fassent de nouvelles victimes. La procédure collective de demain devra encore, malheureusement, assurer le rôle d'élimination et d'assainissement des circuits commerciaux qui était confié aux précédentes procédures. Cette observation est particulièrement valable pour la partie la plus allégée de la procédure simplifiée, dans laquelle celui que le projet de loi continue d'appeler le débiteur pourrait utiliser les pouvoirs qu'il détiendrait encore pour commettre des imprudences.

Le plus grand reproche qui sera fait au projet de loi sera de sacrifier les créanciers, ce qui n'est pas parfaitement vrai. La première impression est démentie ensuite ; elle est que, dans l'équilibre difficile à respecter entre les intérêts en cause, les créanciers ne bénéficient plus des mêmes sauvegardes qu'autrefois : l'actif n'est plus leur gage, il n'existe plus de masse qui puisse profiter des actions en nullité ou en inopposabilité. Le crédit public peut en être affecté de même que le crédit international de la France, dans la mesure où notre législation s'écarterait par trop de celles qui sont en vigueur ailleurs.

Le risque est grand, il ne faut pas se le dissimuler ; il ne sera conjuré qu'à partir du moment où le pari qu'il implique aura été gagné.

Toute la question est, en effet, de savoir s'il est plus important de posséder une partie des débris d'une entreprise que d'espérer en sa renaissance pour être remboursé et de continuer avec elle des relations d'affaires.

Mon rapport écrit contient des statistiques sur les recouvrements effectivement réalisés dans le cadre des anciennes procédures. Il s'agit de moyennes ; en fait, des recouvrements importants étaient effectués dans certains dossiers et aucun dans d'autres. Les meilleures chances d'exécution d'un concordat ou de répartition aux créanciers étaient procurées par les entreprises les plus saines au moment du dépôt de bilan.

J'en arrive à ce sujet, monsieur le garde des sceaux, à un point important de divergence entre vous-même et la commission des lois du Sénat. L'Assemblée nationale a fait du neuf avec du vieux : elle n'abandonne pas l'expression ancienne de « règlement judiciaire » alors que le contenu de la procédure

est différent ; mais, surtout, comme dans l'ancienne procédure, elle se réfère à la notion de cessation des paiements pour justifier son ouverture. Il y a contradiction entre la cessation des paiements définie par la chambre criminelle de la Cour de cassation comme caractérisant « une situation irrémédiablement compromise » et l'objectif de redressement poursuivi par la loi. Il ne faut pas attendre que le malade soit dans le coma pour lui prodiguer les soins que justifie son état.

La complexité croissante de la fonction d'entreprise et sa dépendance également croissante à l'égard des centres de décision sur lesquels elle n'a aucune action peuvent compromettre son existence à court terme, sans qu'il y ait déjà cessation des paiements. L'expérience des procédures actuelles prouve que le débiteur n'a que trop tendance à aller jusqu'au bout de sa trésorerie, à l'épuiser souvent dans des expédients, ce qui rend ensuite la situation irréversible. Il faut l'encourager à agir différemment.

Je connais votre réponse, monsieur le garde des sceaux : il existe une autre procédure plus appropriée à de telles circonstances, à savoir le règlement amiable. Son succès devrait même éviter le recours au règlement judiciaire.

Vous souhaitez que la loi du 1^{er} mars dernier, qui prévoit des dispositifs d'alerte et la désignation d'un conciliateur, soit le premier volet d'une construction parfaitement symétrique. La commission des lois n'entend pas renoncer aux espoirs qu'elle a elle-même placés dans le règlement amiable en adoptant le principe, mais elle en connaît les limites et aussi les dangers. Elle insiste sur l'intérêt qu'il y a à ne pas attendre qu'il soit trop tard pour ouvrir la procédure de règlement judiciaire. C'est d'ailleurs le seul moyen, en tout cas le plus sain, d'éviter les difficultés liées au financement de l'activité durant la période d'observation.

Ce financement est la pierre d'achoppement du système. La période d'observation est la règle ; elle peut durer exceptionnellement jusqu'à un an par renouvellements successifs. Elle est indispensable pour permettre l'établissement du plan de redressement ou de cession. Comment assurer pendant ce temps la vie de l'entreprise si elle ne possède ni fonds de roulement ni fonds propres ? Des dispositions heureuses sont prévues pour la reconstitution du capital social des sociétés. Mais, dans la plupart des cas, il faudra avoir recours soit à des financements à fonds perdus — l'Etat en a été souvent prodigue — soit à des concours bancaires. Pour que cela soit possible, les privilèges spéciaux précédemment consentis doivent être décapités. L'actif qui était autrefois le gage des créanciers devient l'instrument de la poursuite de l'activité, le prêt bancaire étant un moyen de le rendre liquide par anticipation.

La commission des lois a été, je ne vous le cache pas, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, très perplexe sur le dispositif de l'article 39. Elle s'est efforcée de l'améliorer en prenant en compte la considération due aux cautions et aux précédents prêteurs. Lors de la discussion de cet article ont été évoqués les mérites de l'ancienne procédure. Le souci d'éviter les dettes de masse dont ils étaient responsables incitait les syndics à beaucoup de prudence dans la poursuite de l'exploitation ; cet aspect important de leurs responsabilités a été souvent méconnu par une opinion publique prompt à porter des jugements sévères à leur égard sans connaître tous les éléments du dossier.

L'égalité entre les créanciers reste un des postulats de la procédure. Le projet de loi la renforce en permettant au tribunal d'imposer, dans le plan de redressement, les mêmes délais à tous les créanciers, qu'ils soient chirographaires ou privilégiés. En revanche, en cas de liquidation, les privilèges généraux retrouvent tout leur poids : ils absorbent l'actif au détriment des chirographaires. En fait, ce sont les plus modestes créanciers, ceux qui auraient le plus besoin de recouvrer leur créance, qui en sont privés par le Trésor public, que le code civil a longtemps nommé le Trésor royal.

La commission des lois vous convie, monsieur le ministre, à une « nuit du 4 août », en vous invitant à accepter, au nom du Gouvernement, la suppression de ce qu'il y a d'excessif dans ces privilèges. Le Trésor est un créancier comme les autres, sinon que, dans certains cas, il devrait assumer la responsabilité que la jurisprudence reconnaît maintenant aux banquiers.

L'institution du règlement amiable peut faire craindre que cette procédure discrète ne favorise des accords permettant de sauvegarder un crédit apparent et dont les conséquences seront lourdes pour les petits créanciers si survient une liquidation. Cet accord, par définition occulte, aura lieu le plus souvent avec les créanciers détenteurs de privilèges généraux.

L'aide de l'Etat pour la prorogation de certaines échéances est accordée sous sa seule responsabilité et ne devrait pas causer de tort aux autres créanciers qui y sont étrangers.

Cette réflexion me conduit à souhaiter qu'après le vote de la loi, il n'y ait plus d'entreprises hors la loi, ou plutôt au-dessus de la loi. C'est actuellement le cas d'un certain nombre de grosses sociétés placées sous la tutelle directe du ministère de l'industrie et auxquelles ne s'appliquent pas les règles et contraintes imposées aux petites et moyennes entreprises. L'égalité de tous devant la loi exige qu'il soit porté remède à de telles situations.

Cette observation est d'autant plus justifiée qu'en raison de l'amendement voté par l'Assemblée nationale portant à moins de cinquante salariés le seuil de la procédure simplifiée, celle de droit commun ne s'appliquerait qu'à 5 p. 100 des entreprises. Si l'on retire de celles-ci les plus importantes qui présentent sur le plan économique ou politique un intérêt national, il n'en resterait plus beaucoup pour expérimenter le système que nous cherchons laborieusement à mettre au point. J'ai employé en toute connaissance de cause le terme « procédure de droit commun », car il doit en être ainsi.

Tel que le projet de loi nous est transmis par l'Assemblée nationale, il se présente comme une pyramide reposant sur son sommet. Il convient de donner une meilleure assise à l'édifice en faisant de la procédure simplifiée, dont le tribunal appréciera l'opportunité, une exception à des règles générales.

Les statistiques auxquelles il a été fait référence lors du débat à l'Assemblée nationale, comme dans mon rapport écrit, établissent que sur 2 700 000 entreprises françaises, il n'y en a que 40 000 qui comptent plus de 50 salariés. Dans la mesure où le Parlement légifère, ce ne peut être que pour l'ensemble des entreprises qui constituent le tissu économique de la nation.

Ne sont exclues du projet de loi que les professions libérales et agricoles lorsqu'elles ne sont pas exercées sous le couvert d'une personne morale. Les auditions auxquelles j'ai procédé m'ont convaincu de l'impossibilité d'une extension générale tant que leurs problèmes spécifiques ne seront pas réglés. Pour ces professions subsistera donc la déconfiture qui est non pas une procédure, mais, au contraire, l'anarchie. Cette exclusion est regrettable en raison de ses incidences économiques et humaines, mais nous ne pouvons qu'en prendre actuellement notre parti, les intéressés eux-mêmes n'étant pas demandeurs. Il faut remarquer que la fausse symétrie entre le règlement amiable et le règlement judiciaire est soulignée en la circonstance puisque les deux procédures n'ont pas le même champ d'application.

Les chiffres susmentionnés démontrent que le projet de loi ne devrait pas être abordé dans la seule optique du tribunal de commerce de Paris. Les grandes entreprises ne sont pas les seules à être digne d'intérêt. La vie provinciale est faite de la somme des activités de petites entreprises. Toutes proportions gardées, la disparition du dernier artisan existant encore dans un village pose les mêmes problèmes que la disparition d'une industrie employant cinq cents personnes dans une grande ville. Tous les maires, quelle que soit leur tendance politique, vous dirons, monsieur le garde des sceaux, que la perte d'une entreprise de quinze emplois est dramatique. Ils vous diront aussi le prix de la création de ce même nombre d'emplois.

Des experts en économie reconnaissent que le problème du chômage qui nous tient tellement à cœur aux uns et aux autres ne trouvera de commencement de solution que par des petites et moyennes entreprises dynamiques. Les très grandes entreprises ne sont plus, hélas ! créatrices d'emplois. Les plus évoluées utilisent les technologies nouvelles qui procurent la productivité en sacrifiant des emplois.

L'objectif de ce projet de loi doit être le sauvetage du plus grand nombre de petites et moyennes entreprises, sans négliger bien sûr toutes les autres.

Cela me conduit à souligner que l'œuvre de justice n'est pas fonction de l'importance d'un dossier. On l'a dit bien souvent, il n'y a pas de petits procès et de grands procès, il n'y a que des procès. De même, il n'y a pas de juges de première classe et de juges de seconde classe. La réforme des tribunaux de commerce qui doit faire l'objet d'une autre discussion et dont vous avez dressé les grandes lignes devant nous, monsieur le garde des sceaux, est déjà induite par le renvoi au décret d'ores et déjà accepté par l'Assemblée nationale pour la compétence territoriale. Privés de la nouvelle procédure, les petits tribunaux de commerce disparaîtraient d'eux-mêmes. Il en serait ainsi fini d'une tradition considérée par certains comme anachronique mais qu'il faudrait pourtant créer si elle n'existait pas. Vouloir élaborer pour les tribunaux de commerce la réforme qui a eu lieu en 1958 pour les tribunaux civils est une tentation ancienne

dont la justification ne correspond plus aux temps actuels alors que la décentralisation est effective et que la nouvelle procédure multiplie les concertations.

Vous déplorez à juste titre, monsieur le garde des sceaux, l'étrécissement de votre budget. Mais les tribunaux de commerce ne coûtent rien à l'Etat et ne jugent pas plus mal que les autres à en croire le nombre de leurs jugements infirmés par les cours d'appel. Pourquoi, dès lors, provoquer leur disparition ?

Les magistrats consulaires, à quelques exceptions près, ne sont plus les boutiquiers décrits par Balzac ; ils sont très au courant de la gestion moderne des entreprises. Certes, ils n'ont pas tous les qualités exceptionnelles des juristes qui composent le tribunal de commerce de Paris. Celui-ci est un modèle qui ne peut être beaucoup imité en France. Le fait que le projet primitif prévoyait un tribunal par cour d'appel pour connaître de la nouvelle procédure était, sans doute, l'expression de ce regret. Cette disposition n'était pas réaliste, la proposition d'un tribunal par département ne l'est pas davantage.

Ainsi que je le souligne dans mon rapport écrit, il faut revoir, bien sûr, la carte des tribunaux de commerce et avoir l'audace d'en créer là où il n'en existe pas et où ils sont nécessaires.

L'intendance doit suivre : les greffes des tribunaux de commerce devraient jouer un rôle essentiel dans l'organisation de la nouvelle procédure dont le pivot sera le juge-commissaire. Ils ont déjà la pratique de la procédure de vérification des créances dont il est souhaitable que le décret à intervenir ne les dépossède pas complètement.

Il faudra bien, en outre, au juge-commissaire un secrétariat, notamment dans le cadre de la procédure simplifiée. Si le tarif pourtant modeste des greffiers n'avait pas été bloqué depuis si longtemps, ils auraient pu tous s'équiper des moyens informatiques qui peuvent permettre d'accélérer les procédures par un tableau de bord permanent, par l'édition automatique des documents qui leur sont nécessaires. Il ne faut pas que ceux des greffiers en chef qui ont déjà fait l'effort de se procurer cet équipement soient pénalisés.

Depuis la loi d'octobre 1981, un nouvel acteur existe dans les procédures collectives : le ministère public. Toutes les personnalités représentatives que j'ai entendues pour la rédaction de mon rapport se sont félicitées de la réforme de 1981, qui lui donne un droit d'intervention dont il semble user dans les meilleures conditions.

J'attire votre attention à ce sujet, monsieur le garde des sceaux, sur le fait que les ressorts des tribunaux de commerce ne correspondraient plus toujours aux circonscriptions territoriales des parquets si la position de l'Assemblée nationale s'agissant des rattachements était maintenue.

Pour conclure, j'évoquerai rapidement les rôles des organismes administratifs tels que les Codéfi — comités départementaux de financement des entreprises — les Corri — comités régionaux de restructuration industrielle — le C. I. R. I. — comité interministériel de restructuration industrielle — dans les procédures collectives. Je les décris plus complètement dans mon rapport écrit. Leurs conditions de fonctionnement se sont récemment améliorées mais il ne serait pas normal qu'ils ne respectent pas les principes de la séparation des pouvoirs.

A l'issue de ces quelques observations sur les points les plus importants qui ont retenu l'attention de la commission des lois, je voudrais dire qu'elle a été inspirée dans son examen par le souci constant de participer à une œuvre utile : la construction d'un texte plus efficace que celui qui est actuellement en vigueur.

Selon la commission des lois, il faut agir tôt, il faut agir vite, il faut prendre rapidement la mesure de toutes les données du problème pour lui trouver une solution et savoir s'incliner lorsqu'il n'y a plus rien à faire.

La loi dont nous discutons s'insérera dans un droit qui reste encore à élaborer pour un nombre important de ses chapitres : le droit des entreprises. Elle aura des conséquences certainement positives sur l'ensemble de la vie économique mais il faut se méfier des effets pervers que la vigilance du Parlement ne saurait parfaitement prévoir. La meilleure médecine est celle qui ne tue pas le malade.

La commission approuve donc votre idée, monsieur le garde des sceaux, de maîtriser ce texte par l'analyse de ses résultats et de ne pas le considérer comme un monument qui n'aurait plus besoin de retouches.

Les amendements que la commission vous proposera d'adopter, mes chers collègues, ne pourront que clarifier certains articles dont l'interprétation paraît équivoque. Les tribunaux auront un large pouvoir d'appréciation pour adapter la loi aux situations

de fait qu'ils auront à connaître, mais encore faut-il que les intentions du législateur soient parfaitement traduites par le texte.

Je n'ai pas évoqué les organes essentiels de la procédure que seront les professions. Notre excellent collègue M. Rudloff doit nous en entretenir dans le rapport qui lui a été confié.

Sous réserve de ces quelques réflexions et commentaires, je vous invite, mes chers collègues, à voter le texte du projet de loi en adoptant les amendements que votre commission des lois a cru devoir lui apporter. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis pour le projet de loi relatif au règlement judiciaire.

M. Jean Chérioux, en remplacement de M. Arthur Moulin, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, après examen en première lecture par l'Assemblée nationale, doit être apprécié au regard d'une réforme générale des dispositions relatives aux entreprises, plus précisément des entreprises en difficulté.

Ce texte s'inscrit après la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, sur laquelle la commission des affaires sociales avait déjà donné un avis ; il en constitue en quelque sorte le second volet. Comme vous le rappelez, monsieur le ministre, dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, « lorsque les mécanismes de prévention et de règlement amiable des difficultés naissantes n'auront pu jouer, alors interviendra la procédure de règlement judiciaire ».

Comme nous l'avions déjà souligné lors de l'examen du texte relatif à la prévention, les dispositions sociales incluses dans le présent projet de loi visent à renforcer l'information et le rôle du comité d'entreprise en matière économique et sociale.

Les institutions représentatives du personnel sont désormais informées en cas de faillite de l'entreprise et associées à l'élaboration d'un éventuel plan de redressement.

Plus généralement, ce texte modifie en profondeur les dispositions de la loi du 13 juillet 1967 et de l'ordonnance du 23 septembre 1967 instituant la suspension provisoire des paiements. Il tire en quelque sorte les conséquences du très large échec enregistré par les procédures actuelles. En effet, 95 p. 100 des procédures collectives engagées sont suivies d'une liquidation. En 1970, on enregistrait 10 000 faillites d'entreprises ; en 1983, on en a recensé 23 000.

En période de crise économique profonde, le droit ne pouvait durablement se trouver en décalage avec la réalité à laquelle il était censé répondre.

Dans ce cadre général qui vous a déjà été présenté, les orientations sociales arrêtées par ce projet s'articulent autour de trois thèmes : la consultation et l'intervention des institutions représentatives du personnel, les nouvelles règles en matière de licenciement et l'extension du régime de garantie des salaires.

L'intervention des institutions représentatives du personnel est, en premier lieu, prévue au stade de l'ouverture de la procédure. En effet, le débiteur ou les créanciers peuvent saisir le tribunal pour demander l'ouverture du règlement judiciaire. Ce droit est désormais ouvert au comité d'entreprise ou aux délégués du personnel, qui pourront communiquer tout fait révélant la cessation de paiement au procureur de la République et au président du tribunal. Cela constitue une application supplémentaire des dispositions arrêtées par les lois Auroux : donner aux institutions représentatives des moyens et un rôle en matière économique.

Sans revenir sur ce principe général, la commission des affaires sociales a adopté un dispositif permettant de rester cohérent avec celui qui a été adopté par le texte relatif au règlement amiable.

En second lieu, les institutions représentatives du personnel sont associées au déroulement de la procédure.

Cette participation, qui ne doit pas freiner, voire bloquer le déroulement de la procédure sous peine de perdre de vue l'objectif essentiel défini, le redressement d'une entreprise lorsqu'elle est viable, est assurée par trois séries de mesures : la consultation et l'information des institutions représentatives, l'intervention auprès du tribunal de commerce et la désignation et le rôle d'un représentant des salariés.

L'information et la consultation des institutions représentatives sont ouvertes à chaque étape de la procédure par l'administrateur : pendant l'élaboration du bilan, du plan de redressement, des propositions de règlement passif et sur les offres de cession. Il importe là de préciser qui sont les destinataires de cette information.

Dans les entreprises de moins de dix salariés, le représentant des salariés institué par ce projet de loi sera le destinataire de cette information et sera consulté à diverses reprises.

Dans les entreprises de dix à cinquante salariés, ce sont les délégués du personnel qui seront associés à la procédure.

Dans les entreprises de plus de cinquante salariés, c'est le comité d'entreprise qui sera l'interlocuteur privilégié. Mais, en cas de carence, les délégués du personnel devront alors remplir les fonctions qui lui étaient dévolues.

Dans le cas où ni comité d'entreprise ni délégués du personnel légalement prévus n'auront été désignés, le représentant des salariés ne pourra pas se substituer à eux pour connaître du déroulement de la procédure.

D'autre part, le tribunal, aux différents stades de la procédure, entendra les institutions représentatives du personnel. A cet égard, il faut préciser qu'il ne s'agit pas de convoquer en chambre du conseil les institutions dans leur entité, mais un représentant qu'elles auront au préalable désigné. La personne ainsi désignée sera entendue avant la décision d'ouverture de la procédure au moment de statuer sur une demande subordonnant l'adoption du plan au remplacement d'un ou plusieurs dirigeants et si le tribunal entend prononcer la liquidation ou la cessation totale ou partielle de l'entreprise.

Par ailleurs, le projet de loi introduit des dispositions concernant les voies de recours ouvertes au comité d'entreprise ou aux délégués du personnel, qui seraient ainsi habilités à faire appel ou à se pourvoir en cassation d'une décision prononçant la liquidation, arrêtant ou rejetant le plan de continuation, alors même qu'elles n'étaient pas parties en première instance.

L'essentiel des droits nouveaux — je viens de vous le rappeler brièvement — est confié aux instances classiques, le comité d'entreprise et à défaut les délégués du personnel. Il est néanmoins créé une nouvelle modalité spécifique de représentation des salariés pour les besoins du règlement judiciaire, c'est le représentant des salariés.

C'est en application de l'article 10 que le tribunal doit, en effet, inviter dans le jugement d'ouverture le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel ou, à défaut de ceux-ci, les salariés à désigner au sein de l'entreprise un représentant des salariés. Le rôle de ce dernier, défini par l'article 43, est certes limité. Il se borne au contrôle du relevé des créances résultant d'un contrat de travail. Il n'est pas pour autant négligeable. Il repose sur la faculté de saisir le juge commissaire. En cas de refus d'admission d'une créance salariale ou de prise en charge par l'A. G. S., le représentant des salariés sera entendu ou dûment appelé. Il lui est enfin offert la possibilité d'assister le salarié devant la juridiction prud'homale.

La commission des affaires sociales a souhaité améliorer cette structure nouvelle mise en place par deux dispositions. La première prévoit la représentation spécifique de l'encadrement par la désignation d'un second représentant, et ce dans les mêmes conditions que pour les élections au comité d'entreprise; la seconde accorde en tout état de cause au représentant des salariés un statut de salarié protégé en cas de licenciement pour motif économique, à savoir consultation des institutions représentatives, d'une part, et autorisation de l'autorité administrative, d'autre part.

Mes chers collègues, il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance du rôle joué par les cadres dans une entreprise, plus particulièrement dans le cas où cette entreprise est en difficulté. Ils peuvent apporter, par leur connaissance du fonctionnement de cette entreprise, une très grande richesse au dialogue ainsi créé. Par ailleurs, vous n'ignorez pas que, bien souvent, lorsqu'une entreprise disparaît, ce sont les cadres les plus touchés, ceux qui ont le plus de mal à retrouver un emploi dans les circonstances actuelles. Par conséquent, il était indispensable que votre commission des affaires sociales vous propose aujourd'hui une représentation spécifique des cadres.

Le second volet des dispositions sociales de ce texte précise les nouvelles règles au regard de l'emploi et relatives au droit du licenciement.

En affirmant la volonté de préserver l'emploi, il s'agit de remédier à la situation actuelle, où, trop souvent, les procédures collectives entraînent le licenciement systématique de tout ou partie du personnel. A cet égard, les modifications du régime de la garantie des salaires devraient également y contribuer. Le volet social est désormais reconnu par le présent projet de loi. Il fait partie intégrante du bilan dressé par l'administrateur. En outre, le plan de redressement devra exposer le niveau et les perspectives d'emploi, ainsi que les mesures intervenues et devant être prises pour accompagner les suppressions d'emploi : formation et reclassement.

De même, le tribunal, pour étudier les offres d'achat, devra retenir, entre autres paramètres d'évaluation, le maintien ou, en tout état de cause, les perspectives d'emploi proposées. Sur ce point, il est indéniable que la situation actuelle, sans réussir à sauver l'entreprise ou à assurer son redressement, avait souvent des conséquences désastreuses sur le niveau d'emploi. La prise en considération de cette préoccupation est donc louable et la commission des affaires sociales souhaite que cela ne reste pas un vœu pieux.

Cependant, il ne s'agit pas — j'insiste beaucoup sur ce point — d'inverser les priorités. Le maintien de l'emploi à tout prix, au risque de condamner l'entreprise, aboutirait au résultat inverse. Vous l'avez d'ailleurs dit tout à l'heure, monsieur la garde des sceaux; j'en ai pris acte. En retardant les licenciements indispensables à la poursuite de l'activité, on précipiterait en réalité la chute de l'entreprise en arrivant à la liquidation et donc à la suppression totale des emplois.

Quant aux décisions de licenciement susceptibles d'intervenir au cours de la phase d'observation, à la suite de l'adoption du plan de redressement ou en vue de la liquidation, elles sont désormais soumises à des conditions plus strictes, qui s'inspirent très largement des dispositions de droit commun prévues en matière de licenciement pour motif économique et arrêtées par la loi du 3 janvier 1975.

Les seuls licenciements autorisés, aux termes de l'article 44, sont ceux qui présentent un caractère urgent et inévitable. L'administrateur pourra y procéder après avoir consulté le comité d'entreprise ou les délégués du personnel, en leur fournissant un certain nombre de documents relatifs aux raisons économiques et financières du projet de licenciement, au nombre de licenciements envisagés et aux catégories professionnelles visées. Ces documents, ainsi que le procès-verbal de la réunion des représentants du personnel, seront transmis à l'autorité administrative, qui devra, dans les dix jours, émettre un avis.

Enfin, le troisième volet des dispositions sociales concerne le régime des privilèges et de la garantie attachés aux créances salariales.

Sur ce point, les améliorations apportées par le projet de loi résultent moins de retouches au régime juridique des créances salariales que de modifications au système d'assurance pour la garantie des salaires.

Actuellement, obligation était faite aux salariés de produire leurs créances auprès du syndic. Cette procédure, parfois très pénalisante pour les salariés, est remplacée par les dispositions suivantes :

Le relevé des créances résultant d'un contrat de travail sera établi par le représentant des créanciers sous le contrôle du représentant des salariés et dans des délais très stricts.

En cas de contestation sur une créance, le salarié pourra saisir le conseil de prud'hommes; celui-ci statuera, en formation de jugement, après avoir cité le représentant des créanciers ainsi que les représentants de l'A. G. S. Cette disposition met fin au système actuel, qui prévoyait en cas de litige une double procédure commerciale et prud'homale.

En tout état de cause, le texte dans ses dispositions générales ne modifie pas les règles relatives aux sûretés et aux privilèges, sauf à en créer de nouveaux, pour les créances nées pendant la période d'observation. Le régime reste donc d'une effroyable complexité.

Il établit un droit de priorité pour les créances nées pendant la période d'observation.

En ce qui concerne les salaires versés pendant la période d'observation, leur rang de priorité varie selon qu'ils ont été ou non avancés par l'A. G. S.

En ce qui concerne les indemnités de licenciement, elles sont garanties par l'A. G. S. pendant une certaine période pendant la période d'observation, un mois après le jugement arrêtant le plan, quinze jours après le jugement de liquidation et pendant le maintien provisoire d'activité autorisé pour les besoins de la liquidation.

Le calcul de ces indemnités — ancienneté, congés payés, etc. — est fait en prenant comme date de référence le jour où intervient le licenciement.

Mais, fictivement, elles sont considérées comme étant des créances échues au jour du jugement d'ouverture et sont soumises aux règles prévues en matière de privilège et de superprivilège.

En revanche, le présent projet de loi modifie de façon substantielle le régime de garantie des salaires.

Sans vous exposer le mécanisme actuel de garantie des salaires institué par la loi du 27 décembre 1973, je vous rappellerai seulement que ce régime demandé à l'époque par le

C. N. P. F. est géré par l'U. N. E. D. I. C. Il constitue une sorte d'assurance contre l'insolvabilité au profit des salariés, alors que, bien souvent, en cas de règlement judiciaire, l'actif disponible ne permettait pas de payer les salaires.

L'obligation d'assurance se traduit par le versement d'une cotisation à la charge exclusive de l'employeur et dont l'assiette est identique à celle qui est retenue pour les cotisations d'assurance chômage. Le taux de cette cotisation, au départ de 0,02 p. 100, a été porté à 0,25 p. 100 le 1^{er} avril 1976.

En principe, seules les créances dues à la date du jugement pouvaient bénéficier de la garantie et ce dans la limite d'un plafond. La conséquence était que souvent les syndicats étaient amenés à licencier, au jour du jugement, toute une partie du personnel, empêchant ainsi toute continuation de l'exploitation. Légalement, l'A. G. S. n'avait pas à garantir les créances de la masse.

L'A. G. S. a alors aménagé le régime de la garantie, acceptant de prendre en charge les sommes dues pendant les trois mois suivant le jugement sous réserve que l'exploitation n'ait pas été poursuivie, sauf dérogation expressément admise par elle. Mais le calcul des indemnités de licenciement était fictivement établi au jour du jugement d'ouverture de la procédure, ce qui était préjudiciable aux salariés en ce qui concerne leur ancienneté et leurs congés payés.

Quelques chiffres rappelés dans le rapport écrit montrent qu'à l'heure actuelle l'A. G. S. atteint difficilement l'équilibre financier. Cette situation s'explique seulement par des considérations d'ordre économique.

Il convient de noter de façon générale que 24 p. 100 du montant des avances accordées sont récupérés. Ce taux est de 68 p. 100 lorsqu'il s'agit de créances superprivilégiées, de 8 p. 100 pour des créances privilégiées et de 1,2 p. 100 pour des créances chirographaires.

Dans ce contexte financier déjà difficile, les dispositions du projet de loi aménagent une double extension du régime de la garantie.

Quant au champ d'application du régime, le projet de loi relatif au règlement judiciaire s'applique dorénavant aux artisans qui, par voie de conséquence, cotiseront à la garantie A. G. S. et bénéficieront du régime d'assurance.

Par ailleurs, le projet de loi entérine pour partie une pratique de l'A. G. S. et généralise la prise en charge d'un certain nombre de créances salariales.

Les nouvelles dispositions, rassemblées au sein des nouveaux articles L. 143-11-1, L. 143-11-2 du code du travail, aménagent un régime de garantie des créances de salaire qui soit moins dissuasif à la poursuite de l'activité de l'entreprise et moins préjudiciable aux intérêts des salariés.

D'une part, elles reprennent le principe selon lequel l'assurance couvre les sommes dues aux salariés à la date du jugement d'ouverture de la procédure de règlement judiciaire. De plus, la garantie est étendue aux créances résultant des licenciements prononcés pendant la période d'observation, ainsi que de ceux prononcés dans le mois qui suit le jugement arrêtant le plan ou dans les quinze jours qui suivent le jugement de liquidation, ou encore pendant le maintien provisoire de l'activité, autorisé par le jugement de liquidation. Enfin, elle est étendue, dans la limite d'un mois et demi de travail, aux sommes dues au cours de la période d'observation, dans les quinze jours qui suivent le jugement de liquidation et pendant le maintien provisoire de l'activité lorsque la période d'observation aboutit à la liquidation.

Le texte aménage également les conditions dans lesquelles l'A. G. S. sera subrogée dans les droits des salariés et admise au remboursement des créances ainsi avancées. D'une part, aux termes de l'article 77 du projet de loi, l'A. G. S. pourra se voir imposer des délais. D'autre part, elle n'est plus automatiquement subrogée dans les droits des salariés. Elle reste subrogée dans les conditions fixées à l'heure actuelle pour les créances nées avant le jugement d'ouverture.

Un double mécanisme a été institué pour les créances nées pendant la période d'observation lorsque celle-ci se termine par une liquidation.

Aux termes de l'article 39, qui fixe le rang du privilège attaché aux créances nées pendant la période d'observation, on peut observer que les sommes avancées par l'A. G. S. viennent au troisième rang, après les salaires dont le montant n'a pas été avancé, les prêts consentis par les établissements de crédit et les prêts fournisseurs. Nous sommes là replacés au cœur du débat portant sur l'efficacité du règlement judiciaire : tel qu'il nous est proposé, il se veut incitatif et attractif pour des éventuels

baillleurs de fonds pendant la période d'observation. Mais a contrario, il faut le souligner, l'A. G. S. supporte le coût de cette opération, puisqu'elle ne sera remboursée des sommes avancées qu'après les banques et les fournisseurs.

Or, l'augmentation des charges de l'A. G. S. se traduira immanquablement par une augmentation des cotisations et, en définitive, par de nouvelles charges pour les entreprises. Il y a donc là une disposition qui n'est pas sans danger, je tiens à le souligner, monsieur le ministre.

Quant aux indemnités de licenciement, il est prévu qu'elles seront fictivement considérées, pour le remboursement de l'A. G. S., comme des créances antérieures au jugement d'ouverture. Elles seront donc remboursées après toutes les créances visées à l'article 39, pour partie comme des créances privilégiées, pour partie comme des créances chirographaires.

De toute évidence, ce dispositif, je le répète, sera lourd de conséquences financières pour l'A. G. S., et ce en dépit des dispositions transitoires prévues à l'article 232 pendant les deux premières années d'application de la loi.

On peut, à l'évidence, se demander, comme je le disais tout à l'heure, si une majoration des cotisations versées à l'A. G. S. ne sera pas nécessaire et si, en définitive, il ne faudra pas encore augmenter les charges des entreprises.

En conclusion, nul ne peut nier la pertinence des objectifs retenus par ce projet de loi. Quelle en sera l'efficacité ? Nous le verrons. On ne peut que souhaiter que cette nouvelle procédure collective mise en place permette réellement le redressement d'entreprises viables, sans pour autant maintenir artificiellement des sociétés condamnées. Le contenu des dispositions sociales marque un pas important dans la prise en compte des salariés au sein de l'entreprise.

Par delà ces observations, votre commission des affaires sociales, mes chers collègues, vous proposera donc au cours de l'examen des articles d'adopter un certain nombre de dispositions visant pour l'essentiel à rester cohérent avec le texte sur le règlement amiable, à prévoir la représentation de l'encadrement, dont je souligne encore le rôle important, ainsi que la protection du représentant des salariés en cas de licenciement.

Sous réserve de ces observations et amendements, votre commission des affaires sociales émet un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi. (*Applaudissements.*)

M. le président. Le Sénat devait entendre maintenant M. Rudloff, rapporteur de la commission des lois pour le projet relatif aux administrateurs judiciaires. Il a été retardé et je pense que le Sénat, pour ne pas perdre de temps, acceptera d'entendre les orateurs inscrits. (*Assentiment.*)

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc conduits à examiner les deuxième et troisième volets de la réforme de ce que l'on appelait naguère le droit des faillites.

Notre groupe a apprécié à sa juste valeur le premier texte, devenu la loi du 1^{er} mars 1984, portant sur le règlement amiable des difficultés des entreprises. Il inaugurerait, en effet, une autre logique dans un domaine important et sensible dans la période de crise économique que nous connaissons.

Le système judiciaire qui s'applique aujourd'hui encore aux entreprises en difficulté et qui résulte des ordonnances de 1967 est particulièrement dommageable pour notre économie. Il a contribué à multiplier inutilement le nombre des faillites et à augmenter le nombre des chômeurs.

Ses lacunes sont nombreuses : d'une part, l'ouverture tardive des procédures amenuise les possibilités de redressement alors que des tribunaux de commerce décident, quelquefois, la liquidation d'une entreprise moins de quarante-huit heures après le dépôt de bilan ; d'autre part, des syndicats sévissent toujours, usant de procédures trop souvent abusives et contraires à la défense de l'outil de travail et aux droits des salariés.

Une des conséquences de cet état de fait est la faiblesse des récupérations par les créanciers chirographaires avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour de nombreuses petites et moyennes entreprises.

Avant d'examiner le texte lui-même, je veux revenir sur l'appréciation que je viens de porter sur la logique nouvelle qui s'applique. Il nous semble, en effet — et qui le contesterait sérieusement ? — que le droit en vigueur est essentiellement conçu pour éliminer l'entreprise victime de la concurrence, de l'incurie de ses dirigeants ou encore de l'attitude des banques.

La simple observation de la vie économique nous conduit à constater que le maintien en activité de l'entreprise n'est pas la préoccupation première de ceux qui ont à s'intéresser aux entreprises en difficulté. Le droit, issu de la loi de 1967,

a été conçu pour faciliter le redéploiement et les restructurations du capital. Nous ne l'accusons pas de manquer son objectif, mais, au contraire, de trop bien l'atteindre.

Ainsi, par rapport à ce que serait une manière positive d'envisager la question, les procédures du redressement des entreprises en difficulté se sont révélées mal adaptées et insuffisantes. De plus, des pratiques absolument aberrantes, telle celle qui intéresse financièrement le syndic à la liquidation du patrimoine de l'entreprise, doivent disparaître.

La conséquence est que dans la très grande majorité des cas, les procédures engagées s'achèvent par des jugements de liquidation de biens, c'est-à-dire par la pire des solutions du point de vue économique et du point de vue de l'emploi.

D'autre part, les salariés et les organisations syndicales étaient, dans l'ancien droit, placés devant le fait accompli. Et c'est uniquement grâce aux luttes que les travailleurs ont menées que les problèmes de l'emploi et du maintien en activité de certaines unités de production ont été, quelquefois seulement, hélas ! pris en compte.

Aujourd'hui, la droite est amenée à reconnaître que la législation de 1967 doit être remplacée, uniquement parce qu'elle avait été conçue pour une économie de croissance.

Mais revenons quelque peu en arrière. A la fin des années 1960 et durant la décennie 1970, le grand patronat et le pouvoir politique avaient pour volonté commune de procéder à l'élimination rapide de ce qu'ils appelaient les « canards boiteux » afin de dégager davantage de profits et de capacités de financement pour d'autres « crâneaux ». Ceux-ci étaient jugés plus intéressants parce qu'ils permettaient de spéculer plus facilement. Cette législation, qui autorisait à liquider une entreprise en quelques semaines, sinon en quelques jours, répondait donc tout à fait aux orientations d'une politique parfaitement déterminée.

Conscients des changements fondamentaux qu'il était indispensable d'introduire dans le domaine concerné, les parlementaires communistes avaient proposé, dès 1981, une réforme profonde du traitement des difficultés des entreprises afin de préserver celles-ci et leurs emplois et de doter les salariés de droits nouveaux.

Les objectifs définis dans notre proposition de loi étaient clairs. En premier lieu, nous soulignons la nécessité de prévenir l'irréversible en décelant en temps utile les premières difficultés inquiétantes. En deuxième lieu, nous estimions indispensable d'imposer les mesures inévitables de redressement économique. Enfin, il nous importait de renforcer les droits d'information et d'intervention des comités d'entreprise et de transformer la profession de syndic et le fonctionnement des tribunaux de commerce.

Nous apprécions donc que notre préoccupation ait été entendue. Nous apprécions que la ligne directrice de la réforme engagée mette en avant la priorité de la sauvegarde et des capacités de production et de l'emploi et qu'elle accorde aux représentants des salariés, au cours d'une procédure qui peut être longue et complexe, le droit d'être informés et de donner leur avis.

On a pu lire dans *Le Figaro*, par exemple, que la réforme porterait un coup fatal à la liberté du commerce et de l'industrie.

Avec la création d'un représentant des salariés, le projet politiserait la procédure. Ainsi, pour la droite, les licenciements et les fermetures d'entreprises, au détriment de ceux qui créent les richesses, seraient une conséquence juste et équitable de ce qu'elle appelle la liberté. Ainsi, selon *Le Figaro*, donner aux salariés d'une entreprise un droit de regard sur le devenir des moyens de production qu'ils utilisent, c'est de la politisation ! La droite voudrait se contenter de réformer l'ancien droit pour le rendre plus efficace encore quant à ses perspectives de « casse » du tissu industriel français.

Pour ce qui concerne le fond du projet, la procédure du règlement judiciaire est conçue comme une série d'étapes organisées de manière cohérente. Le jugement qui constate la cessation de paiement ouvre une période d'observation. Un administrateur établit un bilan économique et social et fait des propositions. Les travailleurs acquièrent le droit important d'être informés, un droit de consultation et d'expression qui leur était refusé auparavant.

Durant cette période d'observation, l'entreprise poursuit son activité et c'est au terme de celle-ci que le tribunal adopte, soit un plan de continuation de l'entreprise, soit un projet de cession ou, enfin, décide de la liquidation. Les travailleurs auront été associés à cette phase déterminante pour l'avenir de l'entreprise, sans que la règle du secret puisse leur être opposée. Je me permettrai ici une incidente pour souligner le peu de confiance que votre commission accorde aux salariés en proposant de rétablir en ce domaine la notion de « confidentialité ».

Les salariés, donc, bénéficient d'une meilleure protection. Là aussi, la commission fait peu de cas, nous semble-t-il, du sort des travailleurs. L'Assemblée nationale avait prévu que des licenciements économiques ne seraient possibles durant la période d'observation que s'ils étaient indispensables au maintien en activité, sur le moment, de l'entreprise. Le rapporteur de notre commission nous proposera tout à l'heure qu'ils le soient si l'impossibilité est établie de les éviter durant la procédure de redressement. J'y reviendrai en temps et en heure, mais on mesure combien un tel amendement est contraire à l'esprit même du projet.

Pour ce qui concerne le groupe communiste, tout en émettant un jugement favorable sur le texte adopté par l'Assemblée nationale, nous proposerons un certain nombre d'améliorations allant dans le sens des intérêts des travailleurs et de la sauvegarde des capacités de production du pays. Nous expliciterons ces propositions à l'occasion de l'examen des articles.

Tout en mesurant le progrès constitué par la réforme proposée, nous pensons que sa réussite est largement conditionnée par l'environnement dans lequel elle viendra s'impliquer. D'une part, le système des aides aux entreprises, beaucoup trop confus dans ses finalités comme dans ses modalités à l'heure actuelle, doit être profondément remanié. D'autre part, et peut-être est-ce finalement là l'essentiel, il faut rompre de manière définitive avec la politique de liquidation du potentiel industriel national qui a prévalu pendant tant d'années.

Aussi positive soit-elle, la loi en cause ne pourra pas résoudre les problèmes de l'emploi et de la sauvegarde de nos entreprises. Cependant, à la place qui est la sienne, celle que nous examinons aujourd'hui pourra sans nul doute produire des effets positifs. Et c'est ce qui nous amènera, monsieur le ministre, à la voter si elle ne subit pas, ici, de modifications substantielles, ce que nous apprécierons à la fin du débat. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

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

M. Félix Ciccolini. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, débat grave que celui de ce matin : grave en raison de l'importance de la réforme qui nous est proposée, grave également en raison du but qui est poursuivi, à savoir cette bataille, cette lutte acharnée, désespérée, pour essayer de sauver quelques entreprises. De plus, le fait qu'une profession « tabou », celle de syndic, va se trouver scindée en deux pose un problème délicat.

Je tiens à exprimer tout de suite l'approbation du groupe socialiste sur le texte qui nous est proposé. Une réforme était effectivement nécessaire. M. le garde des sceaux nous l'avait annoncée et nous attendions donc, dans la lancée du vote sur le premier volet de cette réforme, l'examen des deuxième et troisième volets.

Je rappelle que le premier volet a créé des clignotants, des dispositifs d'alerte, ainsi qu'une information plus complexe et plus détaillée ; nul doute que le texte qui a été adopté apporte déjà une amélioration indiscutable à la situation existante.

Mais il est certain que, malgré ce texte, des entreprises ont déjà dépassé le stade du simple clignotant : elles sont dans une situation plus grave. Il est donc indispensable de mettre fin, en vue du traitement qui s'impose, à la législation de 1967, que ce soit la loi de juillet ou l'ordonnance d'octobre.

Monsieur le rapporteur, vous avez eu raison de souligner qu'il s'agissait d'une autre période, qui nous apparaissait comme étant celle de la facilité ; mais peut-être pouvons-nous considérer maintenant qu'elle a été aussi celle des gaspillages. Les textes visaient essentiellement à défendre les intérêts des créanciers ; c'était leur seul objectif. Nous disons tout de suite, pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté, que les intérêts des créanciers sont éminents et qu'ils méritent d'être défendus.

Dans la procédure telle qu'elle existait, le chef d'entreprise était écarté sans ménagement, et je vous assure qu'il n'est pas exagéré de dire « sans ménagement ». J'ai le souvenir professionnel de clients dessaisis sur l'heure : arrêt du téléphone, coupure du courant électrique, blocage des comptes, vie familiale absolument paralysée. Même quand le chef d'entreprise représentait une personne morale, il était écarté sans ménagement parce qu'il existait à l'encontre de celui qui était ainsi assigné devant le tribunal une présomption de faute, de culpabilité. Il est vrai qu'il y avait un sentiment de honte à dire : je suis assigné en faillite, je suis assigné en déclaration de cessation de paiement.

Les salariés, eux, étaient ignorés, ou plus exactement, du fait même de la loi, il y avait intérêt à précipiter très souvent leur licenciement. Celui-ci devait en effet intervenir avant une certaine date pour éviter toute contestation et garantir les salaires.

Dans le règlement judiciaire et la liquidation tels que nous les connaissons, il existe un personnage tout-puissant, une sorte de *deus ex machina*, le syndic, qui prend les initiatives nécessaires. Bien sûr, je ne formule aucune critique contre tel ou tel syndic, mais le syndic se heurtait à un mur qu'il ne pouvait franchir en raison des difficultés rencontrées pour essayer de faire vivre une entreprise défaillante. Dans 95 p. 100 des cas, on allait directement à la liquidation et si, d'aventure, il y avait quelques soubresauts, ils aggravaient la situation.

Dans certains cas, on avait essayé la location-gérance, mais en raison du peu de surface financière du locataire-gérant, on assistait à des liquidations en série des entreprises de location-gérance. Cela avait pour conséquence la mort de l'entreprise et la vente des biens à grande perte. Quant aux créanciers, ils ne ramassaient que quelques miettes, en général moins de 10 p. 100. Tel est le système défectueux auquel le présent projet de loi essaie de mettre un terme.

Permettez-moi, toutefois, de souligner les grands absents : le débiteur lui-même et les salariés, et de signaler une lacune de taille dans le système : la poursuite possible de l'exploitation.

Quelle doit être notre réponse, en 1984, à une époque où la crise est si importante, où le nombre des liquidations est deux fois supérieur à celui de la dernière décennie, et où pèse un impératif absolu : la sauvegarde de l'emploi ?

Cet objectif numéro un, qui découle de la sauvegarde des quelques entreprises qui peuvent survivre, va bien dans le sens des conclusions du fameux rapport Pierre Sudreau de 1975 qui précisait le caractère indispensable de leur modernisation.

Nos entreprises doivent prendre un nouveau visage. Il faut que la collectivité du travail y soit reconnue. Il faut que l'esprit de l'ordonnance de 1945, selon laquelle les salariés doivent pouvoir savoir comment marche l'entreprise où ils travaillent, puisse être réellement pris en compte comme il l'a été dans la plupart des grands pays industrialisés. Un pas important aura ainsi été accompli.

Je voudrais, à l'occasion des débats qui vont être les nôtres, saluer tout d'abord l'esprit du projet qui entend lutter contre la situation actuelle et mettre fin à un état de choses détestable, à savoir que des entreprises meurent à la suite d'erreurs de gestion, par sureffectifs ou à cause de l'archaïsme de nos procédures.

Voilà pourquoi nous approuvons votre démarche, monsieur le garde des sceaux. Vous avez entendu M. le rapporteur de la commission des lois et M. le rapporteur pour avis ; il y a un accord général sur le principe d'une modification des textes existants, et nous nous en réjouissons beaucoup.

Comment se présente le deuxième volet ? Il faut situer l'entreprise dans le temps. Elle est dans une situation alarmante, elle se trouve devant le tribunal de commerce. Quel que soit votre talent, monsieur le garde des sceaux, nous ne vous en voudrions pas de ne pas nous présenter une ou des solutions extra-terrestres. (*Sourires.*) Mais dans la mesure où votre texte améliorera les résultats en matière d'emploi, où il améliorera aussi la situation réelle des créanciers, il sera positif.

Le mécanisme que vous nous présentez comporte deux phases. La première va débiter par un jugement de mise en observation temporaire de trois mois, exceptionnellement d'un an. Nous retenons surtout que, dès le départ, un juge-commissaire sera nommé.

Celui-ci constituera un rouage essentiel du dispositif puisque c'est sous sa surveillance que les deux tâches essentielles de cette première phase seront accomplies : établissement d'un bilan économique et social, d'une part, et élaboration du plan de redressement, d'autre part.

Le changement essentiel par rapport à la situation actuelle réside dans le fait que le débiteur ne sera plus dessaisi. Pendant la mise en observation — et sauf exception, comme vous le disiez tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux — l'activité de l'entreprise va continuer.

Le chef de l'entreprise sera assisté d'un mandataire de justice. En effet, dès le départ, le tribunal de commerce va désigner un administrateur qui recevra un mandat spécialisé.

Pour que l'entreprise puisse maintenir son activité pendant ce délai, il y aura gel des créances et gel des poursuites. De plus, pour envisager l'avenir, de nouveaux créanciers pourront intervenir, des banques pourront prêter de l'argent. Pour inspirer confiance, vous avez indiqué dans votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, que ces créanciers postérieurs au jugement de mise en observation seront prioritaires par rapport aux autres.

Vous savez que votre texte est critiqué sur ce point. Certaines critiques sont plus ou moins vides de sens, d'autres sont radicales, d'autres enfin acceptent malgré tout votre démarche. Quant à nous, nous la comprenons tout à fait parce qu'elle constitue la clef de voûte de votre texte.

On ne peut assurer une trésorerie permettant la continuation de l'activité de l'entreprise si les nouveaux prêteurs prennent la suite des anciens prêteurs. Si on ne leur reconnaît pas un droit de priorité, votre texte perd toute efficacité.

Nous sommes par conséquent d'accord sur cette priorité que vous voulez instituer, d'autant que l'établissement du bilan économique et social, d'une part, l'élaboration d'un projet de plan de redressement, d'autre part, vont constituer des éléments essentiels de la lutte que vous voulez mener contre la mort de l'entreprise.

En ce qui concerne le bilan économique et social, c'est les chefs d'entreprise. Elle portait sur le fonctionnement de leur parfois avec le concours d'experts — de savants experts ! — qui vont s'expliquer sur les licenciements et sur la nature des difficultés qu'a rencontrées l'entreprise. En cas d'urgence, le juge-commissaire pourra autoriser les licenciements.

En 1975, je crois, une enquête avait été effectuée auprès de chefs d'entreprise. Elle portait sur le fonctionnement de leur entreprise. Ses résultats avaient montré combien la plupart d'entre eux étaient peu informés du fonctionnement de leur entreprise. Ils étaient souvent incapables de répondre à des questions qui, à première vue, paraissent faciles à appréhender d'autant qu'elles touchent à des éléments essentiels de la marche d'une affaire.

Par ce bilan économique et social, on se préoccupe de déterminer la nature des difficultés dont a souffert l'entreprise. C'est un élément important, positif pour le dossier lui-même, mais c'est aussi un élément pédagogique dont profitera l'ensemble de la corporation.

L'élaboration d'un plan de redressement se fera après consultation des travailleurs.

Les questions suivantes se posent. Comment peut-on poursuivre ? Sur quel financement peut-on compter ? De combien a-t-on besoin ? Comment va-t-on payer le passif existant ? *Quid* des emplois ? Sur ce point encore, des réflexions, des recherches sont nécessaires pour motiver des repreneurs. Comment se présente, le cas échéant, la possibilité de cession de l'entreprise ? Quels délais, quelles remises peut-on obtenir des créanciers ? Toutes ces questions seront traitées dans ce plan de redressement.

Lorsque le projet de plan sera prêt, la deuxième phase débitera par un débat contradictoire devant le tribunal de commerce. Celui-ci sera d'ailleurs chargé d'arrêter le plan de redressement qui sera exécuté.

Cependant, au préalable, le tribunal prendra un certain nombre de précautions. C'est ainsi que, en cas de vente, il vérifiera si les offres sont bien normales, s'il ne s'agit pas d'une vente à très vil prix. Il se préoccupera également de la trésorerie à constituer ; et j'ai déjà indiqué quelles possibilités sont offertes aux nouveaux prêteurs. Enfin, des engagements précis seront pris à l'égard des créanciers.

Parviendra-t-on ainsi à sauver quelques entreprises ? L'avenir nous le dira. Mais, pour ma part, j'en suis presque certain. Cependant, en tout état de cause, les entreprises non viables ne pourront pas affronter la phase d'exécution du plan de redressement et, solution ultime, elles seront mises en liquidation.

J'ai lu que le système que vous nous présentez serait trop lourd. Cette remarque appelle l'observation suivante : il existe une procédure à petite vitesse pour les petites entreprises.

M. le rapporteur avait tout à l'heure raison de souligner que les litiges les concernant constitueront l'essentiel du contentieux. En effet, la plupart des dossiers traitent de petites entreprises et de petits artisans puisque ceux-ci pourront également bénéficier de la procédure du règlement judiciaire.

A leur profit, monsieur le garde des sceaux, vous avez prévu une procédure allégée. Dès la première phase le juge-commissaire procédera à une enquête dans un délai de quinze jours. C'est ainsi que se dessinera immédiatement la possibilité de continuation, de cession ou de liquidation de l'activité et ce sera évidemment le tribunal qui devra statuer sur l'opportunité de la solution à choisir.

Peut-on prétendre que le système est lourd ? Je ne le pense pas, en raison des précautions qui sont prises et qu'il est indispensable de prendre.

S'agissant de la situation des créanciers, je soulignerai, tout d'abord, qu'en aucun cas le texte actuel ne traduit un désir d'aggraver leur situation d'autant que je me demande si celle-ci peut encore l'être ! Il ont, en effet, peu de choses à perdre !

Je sais bien que l'on a expliqué que les créanciers postérieurs au jugement de mise en observation seront prioritaires.

Cependant, monsieur le rapporteur de la commission des lois, leur sort serait-il amélioré si d'aventure vous étiez suivi ? En effet, les privilèges actuellement détenus par les grandes administrations pèsent bien plus lourdement que le droit de priorité des nouveaux créanciers !

En dehors de ce problème particulier, j'ai lu certaines critiques émanant de membres de chambres de commerce et d'industrie ou de représentants de tribunaux de commerce. Selon eux, monsieur le garde des sceaux, avec l'arrivée de ces nouveaux créanciers, vous allez affaiblir le crédit en général, ce crédit dont ont besoin toutes les entreprises. En effet, comme la masse des premiers créanciers ne pourra plus intervenir lors de l'assemblée générale concordataire ou, plus exactement, dans sa phase préliminaire — car lors de la réunion de cette assemblée générale les pouvoirs sont déjà répartis — et comme ils ne seront plus tout à fait premiers par rapport à ceux qui sont nés après le jugement de mise en observation, ils ne pourront plus faire face à leurs obligations, d'où des faillites en chaîne et, par conséquent, une atteinte au crédit en général.

De ce point de vue, les créanciers sont déjà sacrifiés. Mais ils le sont déjà dans l'état actuel de la législation, compte tenu du pourcentage de liquidation qui s'élève à 95 p. 100, alors que la récupération des créances ne dépasse pas 10 p. 100 en moyenne.

Il faut noter, en outre, le côté un petit peu détestable de la procédure actuelle et, tout d'abord, l'impression de gaspillage qu'elle donne.

Lorsque des biens sont vendus au tiers ou au cinquième de leur valeur réelle, une impression de malaise se dégage. En effet, ces ventes réalisées à très bas prix, constituent la règle générale. En m'exprimant ainsi, je ne porte aucune critique contre les rouages ou contre les hommes, j'en porte une contre le système.

Pourquoi n'irais-je pas jusqu'au bout de mon raisonnement ? Certains disent : il existe des combines ; ils s'entendent ; c'était voulu ; c'était préparé ! Aussi, apprécions-nous beaucoup, monsieur le garde des sceaux, le fait que vous indiquiez dans votre texte que le tribunal de commerce aura à se préoccuper des ventes et à déterminer très exactement ce qui doit se passer. Le système idéal serait la vente comme en matière de biens de mineurs, étant observé qu'il pourra y avoir des exceptions pour certaines ventes de gré à gré, dont on a la certitude qu'elles s'effectuent normalement.

Monsieur le garde des sceaux, je voudrais ajouter quelques remarques au sujet des sanctions.

Nous constatons avec satisfaction la suppression de la présomption de faute. Nous apprécions également la disparition de l'ensemble de ce large éventail de délits qui étaient, du reste, assimilés aux délits de banqueroute. Nous donnons notre accord aussi à l'abrogation des sanctions qui sont d'un autre âge. Tout cela ne peut que concourir à la dédramatisation de l'instance en règlement judiciaire.

Cependant, vous en serez sans doute d'accord, les sanctions frappant les fraudes caractérisées doivent être maintenues. Quiconque a fait de la « cavalerie » mérite d'être puni. Il a fait tant de mal ! Quiconque aura caché sciemment des documents aux commissaires aux comptes visés dans votre volet numéro un, lesquels sont chargés de l'alerte, de faire fonctionner des cliquotants, doit, lui aussi, être puni de manière à moraliser au mieux des pratiques qui doivent l'être.

Je ferai maintenant quelques observations sur le volet numéro 3.

Il y aura non-cumul des deux fonctions essentielles prévues par le texte. L'administration sera chargée de sauver l'entreprise et représentera le débiteur tandis que le mandataire-liquidateur aura la charge des opérations de liquidation et représentera les créanciers. Ces deux professions sont exclusives l'une de l'autre ; cette séparation me paraît opportune.

J'ai rencontré beaucoup de syndics — c'est leur profession actuelle — qui sont très consciencieux, qui accomplissent leur mission avec beaucoup de dévouement et se donnent beaucoup de peine.

On parle d'un monopole. Quand il y avait 10 000 procédures, a-t-on dit, les syndics étaient au nombre de 298 alors qu'ils ne sont plus que 300 maintenant qu'il y a 20 000 procédures. Mais la plupart d'entre eux ont certainement dû accroître les effectifs de leur bureau de travail ! En tout cas, pour mener de front à la fois des tâches d'administration de l'entreprise, des procédures de toutes sortes extrêmement complexes et les opérations de

liquidation, il faut de leur part à la fois de la compétence et de la sûreté de jugement. La plupart des syndics avaient ces qualités.

L'administrateur nouveau, celui qui va tenter de sauver l'entreprise, nous connaissons le rôle qu'il jouera, à côté du chef d'entreprise lui-même, dans le bilan et dans le projet de plan de redressement.

Selon vos propos, monsieur le garde des sceaux, il doit s'agir de personnes compétentes et possédant une haute qualification. Ce sont de jolies formules, monsieur le garde des sceaux.

Toutefois, je vous mets en garde. Vous nous dites qu'il existera une liste nationale. Mais le provincial que je suis et tous les provinciaux souhaitent très vivement que beaucoup de provinciaux figurent sur cette liste nationale. Dans nos provinces, nous sommes également à même de connaître les difficultés des entreprises et d'essayer de les résoudre. Je dirai même que, connaissant le tissu local, nous sommes mieux à même qu'une personne venant de Paris, avec la haute qualification qui sera la sienne, pour trouver une solution.

Je ne veux pas oublier qu'entreprendre c'est risquer et le bon entrepreneur est celui qui risque au bon moment. A la limite, il faut un esprit d'aventure. Et pour l'entreprise dont on aura à s'occuper, cette moribonde pour laquelle les médecines classiques auront échoué, il faudra un administrateur faisant preuve, non seulement d'initiative et d'imagination, mais aussi de courage et de combativité.

Je souhaite que l'on parvienne à dresser une liste qui réponde véritablement à cette attente.

En conclusion, parmi les grands malades que sont les entreprises qui se présentent aujourd'hui devant le tribunal, nombre d'entre elles sont sur le point de mourir, d'autant qu'un vent d'épidémie souffle à l'extérieur du palais.

Dans cette lutte contre la mort, dans cette lutte pour l'entreprise, dans cette lutte pour l'emploi, nous vous soutenons, monsieur le garde des sceaux.

Nous présenterons au projet de loi en discussion un certain nombre d'amendements tendant à améliorer le texte que vous nous présentez. J'espère que le Sénat y fera un bon accueil. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

M. Jacques Eberhard. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ma brève intervention portera sur le projet de loi relatif aux administrateurs judiciaires, troisième volet de la réforme, engagée par le Gouvernement, concernant les entreprises en difficulté.

Mon collègue M. Lederman a dit au cours de cette discussion combien jugeons dommageable pour les entreprises, pour les travailleurs, et donc pour les intérêts de l'économie nationale, le rôle actuel des syndics.

Alors que l'objectif de leur mission devrait être d'assurer le maintien en activité de l'entreprise, ils se comportent bien souvent comme des liquidateurs plutôt préoccupés de faire disparaître, dans des délais aussi brefs que possible, les unités de production dont ils ont la charge. Par ces temps de crise, chacun de nous a pu vérifier dans son département et mesurer du même coup les drames sociaux et humains qui découlent de ces pratiques détestables.

Le projet de loi qui nous est soumis tend principalement à séparer les fonctions des administrateurs judiciaires de celles des mandataires-liquidateurs. Les procédures intéressantes prévues par le projet sur le règlement judiciaire devraient ainsi acquérir toute leur efficacité.

Cependant, ce texte, que nous approuvons globalement, appelle de notre part un certain nombre d'interrogations.

Il en va ainsi, d'abord, du risque de voir la nouvelle profession principalement exercée par les anciens syndics. Nous aurions aimé que les fonctions d'administrateur judiciaire soient ouvertes, dans certains cas, aux salariés concernés eux-mêmes.

En outre, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, nous attachons une grande importance aux modalités de rémunération des administrateurs et des mandataires-liquidateurs.

Les députés communistes avaient proposé de rapprocher leur système de rémunération de celui de la fonction publique. L'objectif essentiel de nos amis députés était que soit mis fin à ce scandale qui consiste, actuellement, à accorder aux syndics un pourcentage sur la valeur des biens dont ils assurent la liquidation.

Cet amendement a été retiré à la suite de vos explications, monsieur le garde des sceaux, mais permettez-moi de renouveler notre souhait que le décret en Conseil d'Etat qui fixera ces modalités de rémunération n'ignore les exigences ni de l'efficacité économique ni de la morale la plus élémentaire.

En conclusion, je confirmerai les propos de mon collègue, M. Lederman. Sous réserve qu'il ne soit pas bouleversé par la majorité sénatoriale, notre groupe votera ce projet, en espérant par ailleurs que l'ensemble de la réforme puisse entrer en vigueur dans des délais aussi brefs que possible.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je vous ai écouté ce matin, monsieur le garde des sceaux, ainsi que les rapporteurs et orateurs, avec beaucoup d'attention. J'ai noté l'accord général sur les principes du texte que vous nous proposez, principes qui m'incitent à partager l'avis de mes collègues, et je note la victoire que vous avez obtenue en matière de remise au droit commun du privilège du Trésor qui faisait depuis longtemps l'objet de débats.

Il m'est venu cependant trois inquiétudes que je vais vous livrer, ce qui m'amènera à vous poser quelques questions au sujet d'un texte dont M. Ciccolini a souligné l'importance, compte tenu du très grand nombre d'entreprises en difficulté et des conséquences humaines, sociales, économiques et financières qui en résultent pour notre société.

Ma première inquiétude est liée à la liaison entre les méthodes que M. Thyraud a baptisées « aides administratives aux entreprises en difficulté » et le déclenchement de la nouvelle procédure que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux.

Pour avoir été, en 1974, responsable de la première aide globale aux entreprises en difficulté, aussi bien sur le plan local que sur le plan national, parce que j'étais convaincu que la dure crise internationale dans laquelle nous entrions allait bousculer beaucoup d'entreprises et mettre à nu beaucoup de problèmes de gestions trop approximatives, je suis frappé aujourd'hui par le caractère encore formel et rigide de l'intervention judiciaire dans ce domaine.

Si, bien sûr, le premier volet du texte adopté il y a quelques mois sur le règlement amiable a permis d'assouplir quelques procédures, je trouve qu'à l'heure actuelle la disposition proposée, qui consiste à faire démarrer l'intervention judiciaire seulement au moment de la cessation des paiements, est certainement une erreur.

De ce point de vue-là, je me rallie à la proposition du rapporteur de la commission des lois. Quand une entreprise soumet son dossier au Codefi sur le plan départemental, c'est qu'elle rencontre généralement des difficultés qui sont le fait d'un dynamisme soudain du service du Trésor ou, comme nous le constatons dans nos mairies, d'un éveil d'intérêt de la part des enquêteurs de l'U.R.S.S.A.F. qui tout à coup se précipitent sur une entreprise et lui causent parfois des difficultés de paiement. On ne mesurera jamais assez quelle est la conséquence des procédures d'avis à tiers détenteur dans le fonctionnement financier d'une entreprise.

Il faut davantage organiser la liaison entre le parquet et les magistrats sur le plan local et les responsables de l'aide générale aux entreprises en difficulté de manière à remonter le plus possible en amont la prévention de ces difficultés et de tenir compte de la réalité des situations.

Pour me rendre compte, comme élu local, de l'absence de contact quasi organisée dans notre société entre les magistrats et les responsables des établissements bancaires, le responsable local de la Banque de France dans sa succursale, en général fort belle mais vide, et l'ensemble de la réalité économique locale, je crois qu'un développement des contacts serait préférable et que le déclenchement de la procédure nouvelle, avant qu'il y ait effectivement cessation des paiements, mais dès lors qu'il y a inquiétude au niveau de l'ensemble des administrations chargées du recouvrement des taxes, impôts et cotisations, permettrait d'améliorer beaucoup la situation.

C'est mon premier souci et je tenais à vous l'exprimer.

J'en ai un deuxième, qui me préoccupe davantage.

Vous avez déclaré, parmi d'autres choses tout à fait excellentes, qu'un des objets du texte était de durcir les procédures de licenciement dans le cadre du nouveau dispositif que vous nous proposez. Je crains beaucoup, monsieur le garde des sceaux, que cette orientation fâcheuse ne soit de la même inspiration que celle qui a présidé à l'élaboration de la loi de 1975. Certes, vous me direz que cette loi de 1975, je l'ai contresignée. C'est vrai. Mais croire, comme on feint de le croire et comme notre collègue M. Lederman l'a dit, que l'on peut lutter efficacement contre le chômage en durcissant les procédures de licenciement est aujourd'hui, après dix ans de crise et après les terribles problèmes d'adaptation à la compétition internationale de nos entreprises, une erreur grave.

La vraie question n'est pas de durcir les procédures de licenciement au moment où intervient la procédure soit de règlement judiciaire, soit de « contrôle judiciaire », selon le vœu

de M. Thyraud. Non, la vraie question est d'assouplir les conditions d'application de la loi de 1975 sur les licenciements économiques. On constate aujourd'hui qu'un certain nombre d'entreprises utilisent la procédure de règlement judiciaire pour pouvoir plus facilement réaliser quelques licenciements. Je me suis fait donner les chiffres et j'ai vu qu'en 1982 — je n'ai pas encore, hélas, les chiffres de 1983 — sur 316 200 salariés licenciés pour motif économique, 219 800 l'ont été à la suite d'autorisations accordées par le directeur départemental du travail et 96 000 ont résulté de liquidations de biens ou de procédures de règlement judiciaire donnant uniquement lieu à information de la direction départementale du travail ; en fait, seulement 30 p. 100 des licenciements pour motif économique ont fait suite à des règlements judiciaires et à des liquidations de biens.

Dans ces conditions, j'affirme qu'en durcissant, dans le texte tel qu'il est, avant l'intervention des amendements de la commission des affaires sociales et ceux de la commission des lois, les procédures de licenciement vous obtiendrez le même résultat que celui qui a été obtenu avec la loi de 1975 : on maintient des sureffectifs dans un certain nombre d'entreprises, sureffectifs qui finissent pas les condamner.

La situation de notre industrie automobile est, à l'heure actuelle, symptomatique de cet état de choses ; pour avoir voulu refuser les quelques licenciements qui étaient nécessaires au moment où on pouvait redresser les entreprises, maintenant ainsi en situation de sureffectif des industries extrêmement sensibles à la compétition internationale, on est en train de provoquer le naufrage de l'ensemble du secteur.

Je crains donc, monsieur le garde des sceaux, je le répète, que le présent texte ne soit de la même inspiration que la loi de 1975. Or, cette loi et cette inspiration ne nous ont pas empêchés de connaître aujourd'hui une aggravation sensible du chômage.

Le chômage est la résultante d'une inadaptation de nos entreprises à la compétition internationale ; là est la réalité et c'est à partir de cette réalité qu'il faudrait essayer de progresser ensemble dans la voie d'un accord général, comme semble nous y inciter le texte que vous nous proposez.

Ma troisième inquiétude, monsieur le garde des sceaux, porte sur les perspectives que vous avez esquissées devant nous tout à l'heure s'agissant des tribunaux de commerce.

Certes, élargir la base électorale des juges consulaires me paraît une bonne chose, et je crois que, sur ce point, tout le monde vous suivra. Cet élargissement est de nature à donner à cette institution des racines plus solides et à faire participer à ces élections tous ceux qui sont de près ou de loin concernés par la gestion des entreprises. Mais regrouper les contentieux des entreprises en difficulté dans quelques tribunaux de commerce et, par conséquent, faire échapper ces contentieux aux tribunaux de commerce des villes moyennes — permettez-moi de plaider ici pour le tribunal de commerce d'un certain nombre de petites villes que je connais bien — me paraît tout à fait dangereux. En effet, les créations d'emploi que nous pouvons espérer au cours des prochaines années ne se localiseront pas dans les grandes entreprises industrielles ou dans les grandes organisations tertiaires. Non, les créations d'emploi qui nous permettront de redresser la barre auront lieu dans les petites entreprises ; si vous renvoyez ces dernières devant les tribunaux de commerce installés dans les chefs-lieux de cour d'appel ou dans les chefs-lieux de département, ceux-ci ne pourront pas sérieusement s'occuper de prévenir leurs difficultés. Cette réforme va ainsi casser un des dispositifs essentiels qui permet à l'heure actuelle à l'ensemble des petites entreprises de survivre.

Quant à la mixité que vous avez évoquée en langage aimable et en précisant vos convictions, elle me paraît tout à fait contraire aux exigences de la situation. Nous savons, vous et moi, que le vrai problème n'est pas la mixité, c'est la formation des juges ; tant qu'on n'aura pas réglé le problème fondamental de la suppression de la barrière intellectuelle qui existe en France entre, d'une part, ceux qui agissent et font fonctionner des entreprises et, d'autre part, ceux qui jugent, on ne pourra pas redresser durablement notre situation et on ne pourra pas envisager la mixité.

Dites-nous, monsieur le garde des sceaux, que vous allez vous engager dans un processus de réforme de la formation des juges ; là vous serez crédible. Ne nous dites pas qu'il faut envisager la mixité dans les tribunaux de commerce pour les soustraire à des influences locales, ce ne sont là que des arguments de séance. J'ai toutefois noté avec intérêt que vos propos, sur ce point, avaient gagné en modération depuis deux ou trois ans et que cette réforme des tribunaux de commerce n'était plus aujourd'hui la seule voie de passage de l'évolution de notre société.

Il faut, je crois, abandonner ce critère de mixité et cette théorie du regroupement, qui auraient des conséquences dommageables à la préservation de notre tissu industriel et commercial, seul capable de créer des emplois au cours des années prochaines.

Accroître la compétence des juges au détriment de l'intervention des praticiens ne me paraît pas de nature à donner à notre société les moyens de redressement qui lui font défaut.

Votre texte participe de bonnes intentions et, surtout, d'un souci de modernisation des procédures judiciaires que je me dois d'applaudir. Mais s'il pouvait s'insérer dans une perspective respectant le caractère nécessairement complexe et pluraliste de notre société, alors, mes inquiétudes seraient moins grandes et je pourrais le voter avec moins de réticences. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I. et de l'union centriste.*)

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

M. Alfred Gérin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi sur le règlement judiciaire et celui qui lui est intimement lié, la réforme des professions d'administrateurs judiciaires et de syndics, sont des sujets importants et graves au moment où la situation de l'emploi en France est plus que préoccupante.

Le sort des entreprises connaissant d'irréremédiables difficultés est, en effet, un problème grave et difficile du fait des aspects humains qu'il revêt et doit être abordé avec la plus grande sérénité.

Nous sommes tous très sensibles, en tant qu'individus mais aussi en tant qu'élus, au caractère douloureux et parfois tragique des licenciements, dont le nombre s'est accentué de manière progressive depuis trois ans.

Il n'est pas excessif de dire que, à l'origine, votre ambition était louable et généreuse : sauvegarder les entreprises que leur irrémédiable situation sinistrée conduit à déposer leur bilan.

Nous nous étonnons toutefois aujourd'hui de l'ensemble du dispositif que vous avez élaboré, qui semble démentir vos ambitions initiales et conduire, s'il était appliqué en l'état, à un résultat fort éloigné de la thérapeutique proposée.

Sans doute ce paradoxe n'est-il qu'apparent et l'on découvre avec quelque étonnement que l'objectif de votre réforme est non plus d'assurer avant tout une meilleure protection des créanciers, mais de parvenir à un nouvel équilibre au sein d'entreprises moribondes dont le redressement paraît illusoire.

Pour résumer mon propos, je dirai que les deux textes que vous nous soumettez m'inspirent trois réflexions : premièrement, les intentions ambitieuses et généreuses de votre réforme comportent malheureusement un vice caché ; deuxièmement, les quelques mesures positives compensent mal le danger de certains aménagements techniques ; troisièmement, la réforme du statut des professionnels des procédures collectives — administrateurs, syndics — reste largement inopportune et inadaptée aux besoins créés par la réforme du règlement judiciaire dans une conjoncture difficile.

Des intentions ambitieuses et généreuses qui dissimulent mal un vice caché : la prolongation artificielle d'entreprises condamnées.

Vous vous êtes attaché, c'est indiscutable, à redresser l'image de la faillite et du règlement judiciaire ; un échec de gestion d'une entreprise ne doit pas devenir pour l'entrepreneur un échec définitif.

Le redressement des entreprises connaissant de graves difficultés est salutaire ; il est, en effet, plus difficile de créer des emplois en partant de rien que de maintenir une entreprise existante, quitte à l'assainir en élaguant les activités non rentables.

Votre réforme traduit le souci de préserver l'emploi ; ce souci est légitime et nous le partageons, à la condition que la réforme s'exerce également dans l'intérêt de l'entreprise et que la liquidation d'une entité devenue irrécupérable ne soit pas différée au terme d'une survie artificielle et toujours préjudiciable aux intérêts de tous.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, vous avez tenu, monsieur le garde des sceaux, à rassurer les professionnels sur les intentions qui vous ont conduit à prolonger la période d'observation de l'entreprise et du gel des poursuites.

Selon vous, et je cite vos propres paroles : « Il n'y a pas de procédure plus détestable que celle qui refuse de s'adapter à la réalité économique... Il y a des impératifs qui sont la simplicité et la rigidité. »

Nous constatons toutefois avec regret que l'ensemble du dispositif que vous mettez en place dément formellement les assurances que vous aviez données.

En fait, la réforme que vous nous proposez d'adopter est viciée dès l'origine ; elle comporte plusieurs vices cachés.

Sans entrer dans le détail des articles, trois grandes critiques peuvent lui être adressées.

Votre système concourt, tout d'abord, à instituer une procédure différente selon la taille de l'entreprise. Tout sera entrepris pour maintenir en activité, pour faire survivre une grande entreprise, par des procédures appropriées — bilan économique, période d'observation prolongée — alors que nous savons que, la plupart du temps, ce sont les petites entreprises nouvellement créées qui sont les premières victimes des sinistres économiques ; leur disparition peut avoir des conséquences incalculables à l'échelon d'une région ou d'une localité.

Il est surprenant qu'après avoir été les promoteurs de la loi de décentralisation, vous ayez perdu de vue cet aspect des choses.

Pour ce qui concerne la nouvelle procédure de droit commun du règlement judiciaire, réservée en fait aux grandes entreprises — 5 p. 100 des entreprises au total —, le système retenu tend, de manière indiscutable, à prolonger artificiellement la survie de l'entreprise et son exploitation déficitaire par l'institution d'une période d'observation, qui pourra atteindre un an, voire plusieurs années en cas de location-gérance.

Or, la défaillance de l'entrepreneur appelle des mesures urgentes et, dans le passé, l'expérience a démontré que la phase d'observation temporaire de l'entreprise sinistrée devait s'accompagner de mesures destinées à supprimer les charges qui pèsent inutilement sur elle et dont le maintien obère toute tentative de redressement.

Nous doutons qu'il soit désormais envisageable de mettre en place de sérieuses possibilités de redressement si la loi nouvelle empêche de procéder, dans un délai suffisamment bref, à l'allègement des charges qui pèsent sur l'entreprise et que seul permettrait le maintien de l'actif.

L'efficacité en matière de règlement judiciaire semble difficilement compatible avec la complexité.

Enfin, votre réforme est entachée d'un dernier vice caché : l'absence de perspective économique. Il est, en effet, surprenant de prétendre résoudre de manière drastique le sort d'entreprises en situation difficile en se limitant à un ensemble de procédures juridiques et en limitant par avance les droits de ceux qui pourraient être incités à insuffler un sang neuf.

L'alourdissement de la procédure, la multiplication du nombre des intervenants n'auront-ils pas pour conséquence de dissuader les repreneurs éventuels ? Ainsi, les restrictions à la possibilité de conclure un contrat de location-gérance sont-elles vraiment salutaires ?

Dans le même temps, un ensemble de règles nouvelles contribueront à geler, voire à diminuer le droit des tiers dans la nouvelle procédure de règlement judiciaire : la modification de l'ordre des privilèges des créanciers, l'interdiction des actions en résolution de vente, le maintien à tout prix des contrats en cours malgré la suspension du cours des intérêts, la privation pour les tiers de certaines voies de recours contre des décisions prises au cours de la procédure de règlement judiciaire n'inciteront pas les partenaires économiques à s'engager auprès d'entreprises qui manifestent les premiers signes de difficulté.

Qui acceptera, en effet, de continuer à accorder de l'argent à des entreprises si, dès la cessation de paiement, l'actif se réduit à de simples coquilles vides ?

Nous craignons que, globalement, votre projet de réforme ne contribue, par sa complexité et l'inopportunité de certains des mécanismes qu'il institue, à accélérer le processus de dégradation économique que vos objectifs ambitieux souhaitent pourtant combattre.

Quelques mesures positives compensent mal les dangers de certains aménagements techniques. Nous reconnaissons que les réformes que vous nous proposez d'adopter ne sont pas exemptes d'innovations réelles et salutaires.

Il semblait en effet inévitable d'envisager une adaptation des procédures collectives du règlement du passif des entreprises à la période de crise économique durable que nous traversons. Une réflexion législative qui n'avait pu voir le jour avant 1981 était d'ailleurs en cours sur ce point.

Plusieurs mesures ont donc pour objectif de procéder à l'élimination de la désuétude de notre législation sur la faillite : la suppression de la présomption de faute à l'égard du gestionnaire qui relevait de l'article 99 de la loi du 13 juillet 1967, et le retour au droit commun de la responsabilité délictuelle, le toilettage des dispositions pénales sanctionnant le comportement de certains dirigeants d'entreprises, notamment la suspension du délit de banqueroute simple, l'assainissement de certaines dispositions procédurales telles que la mise hors plan des petites

créances — article 78 — et l'absence d'immobilisation de sommes à la caisse des dépôts indispensables à la bonne gestion des intérêts des créanciers et des débiteurs seront saluées par le monde de l'entreprise comme une mesure hautement salutaire.

A côté de ces quelques modifications souhaitables de la réglementation actuelle, l'examen en détail de la réforme fait apparaître, en réalité, un ensemble de dispositions sur l'opportunité et la portée desquelles nous continuons à nous interroger.

D'autres mesures, en revanche, semblent parfaitement inadaptées, tandis que certaines nous semblent difficilement acceptables parce qu'elles iront diamétralement à l'encontre de l'objectif officiellement poursuivi.

Certaines nouvelles mesures appellent des éclaircissements de votre part.

La multiplication du nombre des intervenants et les nouveaux pouvoirs de certaines autorités n'engendreront-ils pas parfois des difficultés insurmontables pour obtenir l'accord indispensable à la prise de mesures rapides et efficaces pour la bonne gestion de l'entreprise ?

Il est à craindre que les nouveaux acteurs de la procédure du règlement judiciaire ne voient leur action limitée du fait de l'absence de moyens financiers et matériels suffisants qui se profile à l'horizon du budget de la justice pour les années à venir.

Le renforcement des droits des salariés résulte dans votre projet de loi d'une plus grande participation de ceux-ci à différents stades de la procédure.

Il n'est pas de notre intention de nous récrier contre le renforcement des droits des salariés : nous sommes, en effet, tout autant sensibles que vous, à la prise en compte des situations individuelles, parfois tragiques — nous en connaissons tous — de certains licenciements ; le problème de l'emploi doit être traité avec humanité et rigueur.

Il semble que, sur ce point, le durcissement de la situation économique vous ait conduit à quelques inflexions par rapport à la politique menée par le Gouvernement au début de cette législature.

Toutefois, le souci d'améliorer la protection des salariés dans certaines procédures ne doit pas, nous semble-t-il, conduire à entretenir ou à multiplier les conflits.

Certes, les salariés n'ont pas vocation à provoquer d'eux-mêmes l'initiative d'une procédure de règlement judiciaire. Mais pouvez-vous nous donner l'assurance que les nouvelles missions qui leur seront confiées contribueront dans tous les cas à apaiser le climat au sein des entreprises qui connaîtront de graves difficultés ?

Qui devra alors supporter les lourdes conséquences financières d'une situation économique devenue inextricable que la loi rend impossible ou très difficile à purger dans l'intérêt de l'entreprise ? En effet, le renforcement des droits des salariés ne doit pas s'accompagner d'une paralysie de la procédure et empêcher, par là même, de sauvegarder de manière durable la viabilité de l'entreprise.

La réforme proposée conduira à un renforcement des pouvoirs du tribunal dans la procédure. Dans le même temps, on peut espérer que le tribunal saura résister aux pressions du Parquet et que sa composition, déterminée dans le sens de la prochaine réforme des tribunaux consulaires que vous avez annoncée depuis un certain temps, monsieur le garde des sceaux, sans que des précisions aient pu nous être données sur sa portée définitive, sera adaptée à la compréhension des problèmes de l'entreprise.

Sur ce point précis, je note, en effet, qu'il peut sembler paradoxal d'avoir différé cette réforme dans le temps alors que les projets dont nous sommes saisis contribuent à une extension des pouvoirs des juridictions consulaires dont nous ne savons pas quel sort leur sera réservé.

Cette incertitude n'est peut-être qu'apparente si l'on accepte l'idée que vous ne serez pas en mesure d'appliquer cette réforme en raison des lourdes incertitudes budgétaires qui pèsent sur les années à venir.

Je voudrais, à cette occasion, saluer les déclarations que vous avez faites devant notre commission des lois et qui rassurent les juges consulaires rendus inquiets par vos projets de réforme.

Nous avons ici même, au Sénat, au mois de décembre, à l'initiative du centre d'études politiques et parlementaires, réuni plus de deux cents juges consulaires. Nous avons pu mesurer leur grande compétence et leur dévouement, ainsi que leur ouverture d'esprit. Avec eux, nous avons réfléchi de manière constructive sur les réformes nécessaires des méthodes de travail des juridictions consulaires. Mais nous avons conclu à la nécessité de préserver cet outil économique et juridique forgé au

cours des siècles. Nous nous réjouissons donc de vos diverses déclarations qui marquent votre attachement à ces juridictions dans leur composition actuelle.

Pour en revenir au présent projet de loi, je ne crains pas d'affirmer que certaines dispositions demeurent, en revanche, totalement inadaptées. Il en est ainsi de la brièveté de la période d'observation dans la procédure simplifiée comme de certaines restrictions apportées à la mise en place d'un contrat de location-gérance.

Alors que pour les grandes entreprises, la période d'observation pourra, par la prolongation de sa durée, accélérer le processus de dégradation de l'entreprise, les entreprises qui seront soumises à la procédure simplifiée ne se verront accorder qu'une période d'observation trop courte — de quinze jours à un mois — au cours de laquelle il sera manifestement impossible de trouver des solutions viables pour sauver l'entreprise privée, parfois, de l'assistance d'un administrateur.

Nous ne contestons pas qu'il soit judicieux d'entourer d'innombrables précautions la conclusion des contrats de location-gérance qui, dans le passé, ont parfois présenté le risque d'entraîner un « dépeçage » de l'entreprise, compte tenu des frais cumulés.

Toutefois, des locations-gérences peuvent réussir, à condition qu'elles soient entourées de véritables garanties bancaires et elles donnent de sérieux encouragements aux locataires-gérants pour que la solution temporaire les incite à privilégier le sort de l'entreprise en difficulté.

En outre, la distinction du juge-commissaire et de l'administrateur dans l'appréciation du maintien ou de l'interruption de ces contrats n'est peut-être pas le meilleur gage de la confiance que vous mettez dans ces organes de la procédure.

Les sanctions sévères prises envers les locataires-gérants qui éprouveront des difficultés à exécuter leur obligation d'acquisition ne dissuaderont-elles pas d'éventuels candidats au sauvetage de l'entreprise ?

S'agissant des voies d'exécution, votre texte n'étant pas suffisamment explicite, nous serions heureux d'obtenir des précisions sur le sens de la réforme qui devrait être apportée au déroulement de la procédure de vente d'immeubles sur enchères publiques ; la situation actuelle est loin d'apporter toute satisfaction.

Certaines dispositions, enfin, auront des conséquences néfastes pour la survie des entreprises et vous empêcheront d'atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés.

Sous le prétexte, fort louable au demeurant, d'accorder une aide financière aux entreprises sinistrées, vous modifiez l'ordre des privilèges et sûretés des créanciers initiaux en donnant un privilège au bailleur de fonds qui acceptera de régler un problème de trésorerie pendant la période d'observation. Cette mesure est loin d'être anodine car elle risque de bouleverser les règles du crédit industriel et commercial.

Les créanciers hypothécaires ont fait jusqu'ici un acte volontaire en prêtant de l'argent ; la perspective de ne pas recouvrer leur bien les incitera sans doute à ne plus accorder aussi facilement des prêts dès qu'une entreprise manifestera la moindre des difficultés.

Enfin, le sort réservé au cocontractant d'une entreprise en cessation de paiement aura de lourdes conséquences sur les entreprises qui assuraient jusqu'ici la sous-traitance d'une unité économique plus importante.

L'instauration de nouvelles règles régissant les rapports entre les débiteurs et les créanciers, fournisseurs de l'entreprise, s'accompagne de mesures surprenantes : ainsi, les principales personnes intéressées à la procédure se verront privées de voies de recours contre des décisions qui les concernent au premier chef.

Ce sont là des dispositions introduites pour mieux assurer les droits de la défense auxquels nous connaissons par ailleurs votre attachement.

Le deuxième volet de votre réforme concerne le statut des professions que nous connaissons jusqu'ici sous le nom d'administrateurs et de syndics.

Désormais, ces intervenants prendront le nom d'administrateurs judiciaires, de mandataires-liquidateurs, auxquels viendront se joindre les experts en diagnostic d'entreprise.

Il était sans doute nécessaire de procéder à une réforme de ces professions pour mieux les adapter aux exigences d'une conjoncture économique dont la gravité n'a fait que s'accroître depuis ces trois dernières années ; mais je crains que la voie que vous avez choisie pour la réaliser nous laisse quelque peu perplexes face aux incertitudes et aux imprécisions qui pèsent sur l'avenir de ces nouvelles professions.

Etait-il bien opportun d'organiser le démantèlement de deux professions en préconisant des mesures qui témoignent du peu de concertation qui a précédé leur adoption ?

L'exercice à titre exclusif des nouvelles professions d'administrateurs judiciaires et de mandataires-liquidateurs est fondé selon vous sur la contradiction qu'il y aurait, dans l'état actuel de la réglementation, pour les syndicats à gérer les intérêts des créanciers et de la masse.

Sur le plan du droit, cette analyse n'est peut-être pas d'une parfaite orthodoxie : le syndic est avant tout l'interlocuteur exclusif des créanciers et c'est parce que le patrimoine du débiteur est affecté à la masse des créanciers, par l'effet de la faillite, qu'une confusion s'est organisée dans l'opinion publique mais qui reste étrangère à l'état actuel des procédures que vous nous proposez de réformer.

Vous appartenait-il enfin de bouleverser l'organisation professionnelle initiale en supprimant d'un trait l'association nationale des syndicats et des administrateurs judiciaires pour y substituer une commission administrative dont les membres ne seront plus élus par leurs pairs mais désignés, alors que cette commission sera dotée de pouvoirs importants en ce qui concerne la réglementation et la discipline de la profession ?

Serait-il, en effet, très choquant de permettre aux mandataires-liquidateurs et aux administrateurs judiciaires d'être soumis à la discipline par leurs pairs à l'instar des autres auxiliaires de justice, qu'il s'agisse des avocats ou des notaires ?

Quelle que soit la noblesse de vos intentions, monsieur le garde des sceaux, la voie que vous avez choisie donnera, à tort ou à raison, à ces professionnels l'impression que le Gouvernement a voulu liquider une profession.

Vous avez pris la responsabilité d'établir un nouveau mode de rémunération de ces professions. Une vive inquiétude est ressentie par ces professionnels. Pouvez-vous nous éclairer sur les critères qui lui seront substitués ?

Il ne m'appartient pas, dans la discussion générale, de procéder à l'analyse détaillée des dispositions les plus choquantes. Nous y reviendrons au cours de l'examen des articles.

Enfin, je me permets de vous rappeler qu'un excès de réglementation, s'agissant d'une profession délicate de par son objet, risque de dissuader les jeunes compétences de se diriger vers elle si les conditions de son exercice ne sont pas suffisamment attractives.

Monsieur le garde des sceaux, malgré tous les efforts que vous entreprendrez, ces deux projets de loi dont nous sommes saisis ne pourront rendre les entreprises plus productives ni plus compétentes que s'ils demeurent adaptés aux exigences des marchés sur lesquels elles opèrent.

Ces deux réformes, qui touchent à un aspect important de notre législation économique, entretiennent une contradiction interne : d'un côté, vous semblez favoriser l'interventionnisme de l'Etat, tandis que, de l'autre, vous dégagez sa responsabilité lorsqu'il devient impératif et inévitable d'alléger les charges inutiles de l'entreprise, qui nuisent au maintien de son activité.

Le maintien de la survie de l'entreprise ne peut, en effet, s'accomplir au détriment d'elle-même ; dans le cas contraire, vous prendrez le risque d'accélérer le processus de dégradation économique que vous nous opposez fort justement de combattre.

Nous attendons, quant à nous, que la nouvelle législation sur le règlement judiciaire soit avant tout juste et efficace et qu'elle ne s'exerce pas au détriment de l'entreprise.

On ne peut se contenter de régler le sort des entreprises en faillite en se limitant à des dispositions d'ordre juridique. Il serait, en effet, grave et dangereux de vouloir assurer la sauvegarde financière des entreprises en difficulté sans résoudre les difficultés qu'elles rencontrent par ailleurs.

Monsieur le garde des sceaux, nous espérons que vous saurez comprendre nos inquiétudes en acceptant les améliorations que nous vous suggérons ainsi que celles que vous proposez notre commission des lois. Vous marquerez par là un esprit d'ouverture, auquel seront particulièrement sensibles tous les partenaires économiques dans les circonstances difficiles que nous traversons.

Le droit doit être mis à l'épreuve des faits ; or, les faits sont têtus, surtout lorsque l'appareil économique de notre pays est en difficulté.

Il nous faut construire une réforme qui s'adapte mieux que votre projet initial à l'ampleur et à la réalité de ces difficultés. Je ne doute pas que le Sénat vous y aidera et que vous accepterez un grand nombre de ses propositions, qui sont frappées au coin du pragmatisme et de la sagesse. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.)*

M. le président. A ce point du débat, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux jusqu'à seize heures. *(Assentiment.)*

Cet après-midi, nous poursuivrons la discussion générale commune de ces deux projets de loi.

A la suite d'un accord entre la commission et le Gouvernement nous prendrons, à vingt et une heures trente, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à mettre en harmonie les délais prévus, d'une part, à l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et, d'autre part, à l'article 1639 A du code général des impôts.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinquante, est reprise à seize heures cinq, sous la présidence de M. Alain Poher.)

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif au règlement judiciaire et du projet de loi relatif aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprises.

Dans la suite de la discussion générale commune, la parole est à M. Rudloff, rapporteur pour le projet de loi relatif aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprises.

M. Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il était normal que, dans la foulée du projet de réforme du règlement judiciaire et de la faillite, le Gouvernement et le Parlement élaborent des textes relatifs aux personnes qui sont chargées de procéder au règlement judiciaire ou à la faillite.

Encore faut-il que ce débat se déroule dans la sérénité, sans procès d'intention et dans la clarté. Or cette clarté est, au départ, relativement difficile à obtenir, compte tenu de l'extraordinaire complexité des situations auxquelles se trouvent confrontées les personnes qui occupent actuellement les fonctions connues sous le nom générique d'administrateur ou de syndic.

En effet, il existe au moins trois voies d'accès aux fonctions de syndic et trois manières de les exercer.

L'accès de droit commun, tout d'abord, résulte du décret du 20 mai 1955, lequel avait essayé de mettre un peu d'ordre dans l'exercice de la profession et dans sa déontologie. Cet accès de droit commun prévoit une liste établie par cour d'appel, un examen professionnel, un stage, ainsi qu'une incompatibilité d'exercice de la profession avec d'autres activités, singulièrement les activités commerciales et salariées.

Il existe, en outre, un mode d'accès pour des personnes qui exercent une autre profession et qui peuvent, à titre complémentaire, exercer les fonctions de syndic ou d'administrateur ; c'est le cas en particulier des anciens avoués, avocats, anciens agréés également avocats, huissiers de justice et greffiers.

Il y a enfin l'exercice supplétif de la fonction, les tribunaux étant appelés dans certaines régions et dans certains cas à pallier l'insuffisance numérique des syndicats professionnels en faisant appel à des personnalités diverses qui, dans ce cas-là, ne sont soumises à aucune contrainte ni à aucune réglementation spéciale, mais agissent sous le contrôle du tribunal.

S'il y a pluralité d'accès, il y a aussi pluralité dans les situations géographiques et dans les situations personnelles.

L'activité des administrateurs et des syndicats est extrêmement diversifiée selon les cabinets et selon la localisation. Il faut savoir que des pans entiers du territoire national, situés singulièrement à l'ouest, sont dépourvus de syndic. Dans ces départements, les activités de syndic et d'administrateur judiciaire sont exercées de manière unique par des avocats ou des anciens agréés.

La pluralité des situations personnelles, celle des situations géographiques entraînent une assez grande complexité et une assez grande confusion.

Il est permis de penser que certains échecs dus à la lourdeur et à l'inadaptation de la législation actuelle en matière de faillite et de règlement judiciaire ont été, de manière un peu trop rapide, imputés aux syndicats qui, en l'état actuel des choses, ne peuvent utiliser que la procédure qui est à leur disposition. Il est certain que les institutions en général sont innocentées par les justiciables au préjudice des seuls hommes qui les

incarnent. Cela se vérifie pour les institutions judiciaires, mais aussi pour les autres institutions. Elles sont jugées, non pas en elles-mêmes, mais sur les hommes qui les incarnent.

La nécessité de clarification n'était donc pas contestable en la matière, non plus que la nécessité d'harmoniser les statuts de ces diverses personnes avec les nouvelles dispositions prévues en matière de règlement judiciaire et de liquidation d'entreprises. C'est l'objet du présent projet de loi dont les idées forces se retrouvent aux articles 1^{er}, 16 et 24.

Les réformateurs gouvernementaux ou parlementaires avaient le choix entre deux voies de solution ou deux voies de clarification.

La première consistait à ne voir dans les syndics ou dans les liquidateurs, dans les personnes chargées d'administrer les affaires en difficulté ou de liquider celles qui n'existaient plus, que des mandataires ponctuels désignés dans chaque cas parmi des personnes choisies par le tribunal en raison de leurs compétences, de leur résidence et de leur domicile, de leurs expériences. Ces personnes n'exerceraient pas la profession d'administrateur ou de syndic à titre permanent, mais occuperaient des mandats de justice occasionnels.

C'était une option et je suppose que le Gouvernement y a réfléchi, comme nous tous d'ailleurs. Cette option n'était pas négligeable, elle n'était pas à première vue totalement perverse, car il ne faut pas oublier que les fonctions de syndic ou celles d'administrateur sont toujours exercées en vertu d'un mandat de justice. Il n'y a jamais de relations directes entre les judiciaires, notamment les entreprises en difficulté, et le syndic, l'administrateur ou le mandataire-liquidateur; ce sont toujours des relations imposées par le tribunal puisqu'il n'existe par définition aucun syndic — appelez-le administrateur ou mandataire-liquidateur — qui ne soit nommé par le tribunal.

Par conséquent, il était permis de s'interroger sur l'utilité de confier ces missions temporaires, occasionnelles, ponctuelles, de syndic ou d'administrateur d'entreprises en difficulté ou à liquider à des personnes qui, en raison de leur capacité, de leurs expériences et, je le répète, de leur proximité avec les entreprises en difficulté, exerceraient des mandats de justice.

Ce choix me paraît d'autant plus raisonnable qu'il semble correspondre au sens de la réforme du traitement des entreprises en difficulté au sujet de laquelle le projet du Gouvernement, rapporté par M. Thyraud qui, sur ce point, se rallie à la commission des lois, fait une très nette différence entre deux phases: une phase d'administration de l'entreprise qui peut encore continuer à vivre et une phase de liquidation. Les deux mandats étaient totalement différents et, de ce point de vue, l'option méritait d'être examinée. Je suis sûr que vous l'avez fait. La commission des lois, en ce qui la concerne, l'a fait et si, finalement, elle s'est ralliée à votre orientation, monsieur le garde des sceaux, c'est parce que celle-ci correspond incontestablement au droit positif français.

Contrairement à certaines législations étrangères, la loi française a toujours tendu vers la définition d'une profession d'administrateur ou de syndic, et votre projet de loi est classique à cet égard; vous avez tiré les conséquences de cette tendance du droit positif français et peut-être même êtes-vous allé un peu loin sur certains points. Néanmoins, sans entrer dans le détail des amendements, j'indiquerai que votre choix consistant à définir et à créer des professions peut tout à fait se justifier et qu'il a été approuvé, dans son ensemble, par la commission des lois.

Quel est donc le sens de ce projet de loi? Il consiste à créer deux, voire trois professions nouvelles: la profession d'administrateur judiciaire, la profession de mandataire-liquidateur et la profession d'expert en diagnostic d'entreprises; cette dernière — je me hâte de le dire — n'est pas prévue comme une profession indépendante mais elle tendra, je le crois, par le label que vous lui donnez et que nous lui donnerons dans la loi — à se développer; je pense même, d'après les premiers échos que je crois percevoir parmi les intéressés, que c'est cette fonction, cette profession qui se développera le plus vite.

Ces professions nouvelles sont très réglementées. A la place de la grande diversité qui existait jusqu'ici, avec quelques complexités, quelques confusions, le projet de loi prévoit des définitions extrêmement tranchées et abruptes. Vous avez été très courageux, monsieur le ministre, et je me demande si, sur certains points, vous n'avez pas été un peu téméraire...

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Ah!

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ... mais ce n'est pas forcément une critique.

Professions nouvelles en ce sens que des listes différentes sont prévues pour les administrateurs judiciaires et pour les mandataires-liquidateurs, puisque telle est leur nouvelle dénomi-

nation: pour les administrateurs judiciaires, une liste nationale avec les sections de cour d'appel et, pour les mandataires-liquidateurs, au contraire, des listes par cour d'appel. Mais des diplômés et des stages différents, qui découlent, bien entendu, de cette nouvelle définition.

Puis — c'est votre argument-force — des missions tout à fait différentes entre les mandataires-liquidateurs et les administrateurs judiciaires.

Par ailleurs, l'obligation d'exercer ces professions à temps plein, sauf exception. Vous avez voulu instaurer deux nouvelles professions qui doivent être exercées à plein temps, contrairement à la pratique actuelle la plus répandue parmi les affaires traitées respectivement par des administrateurs judiciaires et par des syndics de métier à titre principal, et les affaires traitées par des administrateurs judiciaires ou des syndics à titre complémentaire.

Enfin et surtout, votre projet de loi prévoit des incompatibilités. D'abord, une incompatibilité quasi absolue avec toute autre profession. Très honnêtement, je ne crois pas qu'il existe d'autre définition de profession aussi abrupte, aussi générale, aussi complètement isolée et exclusive que celle que vous imposez aux nouvelles professions. En effet, d'après votre projet de loi, les nouveaux syndics, les nouveaux mandataires-liquidateurs, les nouveaux administrateurs ne peuvent rigoureusement exercer aucune autre activité professionnelle, ce qui va beaucoup plus loin que pour d'autres professions.

Ensuite, et c'est l'essentiel — je crois que tout le texte a été élaboré autour de cette idée — une incompatibilité absolue entre l'exercice de la profession d'administrateur judiciaire et celui de la profession de mandataire-liquidateur, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici, ce qui n'a pas toujours donné lieu à des situations conflictuelles et catastrophiques, ces professions étant exercées sous contrôle du tribunal.

Sans vouloir ici, d'entrée de jeu, critiquer cette notion d'incompatibilité, il faut tout de même tenir compte de ce qui existait jusqu'à présent. Dans la plupart des cas, et contrairement à l'opinion maintenant répandue, il n'y avait pas d'antonomie absolue entre les fonctions d'administrateur et d'assistance aux faillis et les fonctions de représentant des créanciers. En effet, les intérêts des créanciers ne sont pas fatalement, toujours et partout, différents de ceux de l'entrepreneur. Bien au contraire. Dans un état policé, dans un monde qui devrait bien marcher, les intérêts sont tellement mêlés qu'ils ne devraient pas être contradictoires.

Quoi qu'il en soit, si le système actuel a fonctionné avec quelques abus, il n'a pas, d'une manière générale, provoqué de situations conflictuelles particulièrement graves, alors que — ne l'oublions jamais — les fonctions de mandataire, de liquidateur, de syndic, d'administrateur sont toutes exercées par mandat de justice, donc, par définition, sous contrôle du tribunal.

Vous avez donc choisi de créer deux professions étanches. Après les réserves que j'ai formulées tout à l'heure, la commission des lois a considéré que l'orientation générale que vous avez prise, et qui existait d'ailleurs dans les projets précédents, peut être suivie en son principe. Si l'on admet cependant qu'il faille traduire dans le texte la différence des missions qui sont imparties aux mandataires-liquidateurs, d'une part, et aux administrateurs judiciaires, d'autre part, il semble nécessaire — ce sera le sens des amendements qui seront proposés par la commission des lois — d'éviter des coupures trop brutales et des situations irrémédiables.

Je m'explique. Nous ne pouvons pas savoir aujourd'hui, ni vous, monsieur le garde des sceaux, ni nous, ni personne, quel sera exactement non seulement le développement des professions ainsi créées, mais aussi l'avenir des professionnels qui se lancent dans l'une ou l'autre profession. Il est extrêmement rare que, par la volonté du législateur, du Gouvernement ou de l'autorité publique, des professions soient créées. La plupart du temps, dans notre monde, les professions naissent des nécessités économiques, des besoins de la nation, des besoins de telle ou telle catégorie d'individus ou de telle ou telle catégorie d'affaires. Nous faisons avec vous la démarche inverse: nous créons *ab nihilo* des professions nouvelles dont nous ne pouvons savoir quel sera le sort exact. Nous ne pouvons surtout pas savoir si les administrateurs et mandataires-liquidateurs seront en nombre suffisant et équitablement répartis pour faire face aux besoins des différentes régions.

Par conséquent, la souplesse s'impose dans les désignations, dans ce que vous appelez la période transitoire, les mesures provisoires. Peut-être faut-il même aller plus loin et se rendre compte que le profil d'un de ces professionnels, le futur administrateur judiciaire, ne peut pas être bien cerné. Si l'on voit assez bien quelle sera la mission et, par conséquent, le profil

du mandataire-liquidateur, en revanche, on ne voit pas très bien quels seront ceux de l'administrateur judiciaire ; il est difficile, en effet, de les définir avec nos notions de juristes.

En définitive, et nous le sentons bien à travers votre projet de loi sur le règlement judiciaire, l'administrateur judiciaire ne sera pas un juriste ou ne le sera que très subsidiairement. Ce sera avant tout un homme d'affaires. Cet homme, ou cette femme, devra être au courant des aspects économiques et sociaux du commerce, du marché, d'une profession ou d'une affaire. Ses notions du droit de la faillite, du droit des affaires ou du droit tout court ne seront pas forcément très développées, mais il devra être proche de l'entreprise, il devra y vivre.

Cette analyse nous conduit à nous interroger sur les risques inhérents à la liste nationale, c'est-à-dire sur les critères nationaux requis pour l'exercice de cette profession. Nous ne critiquons pas systématiquement. Nous comprenons parfaitement quels ont été votre objectif et votre souci : vous avez voulu, en instaurant la liste nationale, créer une garantie absolue de capacité exceptionnelle pour des affaires exceptionnelles. Sans doute est-ce un souci parfaitement légitime. Mais, à l'inverse, l'administrateur judiciaire devra vivre dans l'entreprise, et y vivre à une période délicate, ô combien, puisqu'on ne sait pas si l'entreprise va pouvoir continuer à vivre ou si elle va mourir. Il ne pourra pas être absent, il ne pourra pas régler par téléphone ou par personne interposée une affaire délicate. Il devra vivre sur place pendant un certain temps. Or, aujourd'hui — et je rappelle qu'il ne s'agit pas de voir tout en noir — nous n'avons ni la certitude ni la garantie que nous trouverons en France suffisamment d'hommes et de femmes assez disponibles pour pouvoir, pendant un certain nombre de jours, voire de semaines, assurer la tâche la plus difficile et la plus délicate qui soit, à savoir vivre au sein d'une entreprise pour tenter de l'arracher à la liquidation et de la faire vivre. Nous n'en savons rien.

Il convient de prendre cet élément en considération pour assouplir sur certains points l'une ou l'autre des dispositions du projet de loi ; l'Assemblée nationale s'est d'ailleurs déjà engagée dans cette voie.

J'en viens à la deuxième constatation : la prise en considération de la situation des professionnels qui exercent actuellement ces deux professions.

Vous l'avez vous-même prise en compte, monsieur le garde des sceaux, mais peut-être pas suffisamment. Vous vous êtes à juste titre élevé contre les jugements généraux qui ont été émis à l'égard de ces professionnels. Tant mieux ! Cependant, nous devons constater que, si ces professionnels réussissent à se reconverter dans l'une ou l'autre des professions qu'ils exercent cumulativement à l'heure actuelle, ils se verront privés de la moitié de leurs prérogatives.

Dans l'histoire des changements qui ont affecté les professions réglementées de notre pays, la loi n'a jamais obligé un professionnel à abandonner tout ou partie de sa profession sans qu'il fût prévu de le dédommager dans une certaine mesure du préjudice ainsi subi.

S'il n'y a pas de dédommagement, qu'au moins la période transitoire soit aussi ample que possible afin de permettre à ces nouveaux professionnels de s'adapter et d'absorber petit à petit l'incontestable préjudice qu'ils auront subi !

Ce préjudice est en effet le pire qui soit, car il résulte de la loi. C'est ce préjudice-là qui est — permettez-moi d'employer cette expression — le plus difficile à « avaler ». Même s'il s'impose à tous les citoyens d'un pays organisé, il frappe durement les individus ; il faut le reconnaître et en tenir compte.

J'en viens à la troisième constatation. Elle appelle, elle aussi, un assouplissement, car il est dangereux de vouloir trop bien structurer ces professions.

En effet, toute une catégorie d'administrateurs judiciaires — et ils sont nombreux — qui ne sont pas concernés par le projet de réforme dont nous débattons, s'inquiètent cependant de la mise en place de cette profession réglementée et soumise à bien des contraintes. Ces hommes et ces femmes sont des administrateurs nommés par les tribunaux civils. Ils sont également administrateurs judiciaires, nommés auprès d'entreprises en difficulté par les tribunaux de commerce. Ils ont donc un titre qui est maintenant attribué à une catégorie très précise de professionnels, celle que vous prévoyez à l'article 1^{er} du texte dont nous discuterons. Or, bien qu'administrateurs judiciaires, ils ne subissent aucune contrainte dans l'exercice de leur profession.

J'ajoute que la confusion sera d'autant plus fréquente que, au sein des entreprises en difficulté, avant même tout règlement amiable, on commence à nommer des experts, des experts en diagnostic en quelque sorte, des administrateurs judiciaires à missions temporaires très précises. C'est d'ailleurs souvent le président des référés civils qui est saisi du problème. Il est

nécessaire de clarifier cette situation. Vous me permettrez donc de revenir à mon idée — et ce n'est pas une idée fixe ! — selon laquelle cette confusion entre les administrateurs judiciaires civils et les administrateurs judiciaires commerciaux prouve que, sans doute, la première voie, celle du mandat unique, pouvait également se justifier car elle n'aurait pas donné lieu à cette confusion.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les réflexions que je me suis permis de présenter sur le projet de loi relatif au règlement judiciaire. Le moment venu, la commission des lois vous proposera des amendements qui vont dans le sens de la souplesse, de l'adaptation aux évolutions que je vous ai indiquées tout à l'heure et dont je vous ai tracé les grandes lignes, les objectifs.

Il convient d'examiner ce projet de loi concernant les professionnels de la faillite comme il est d'usage dans cette enceinte, c'est-à-dire avec lucidité, sans passion et en nous rendant compte de ses limites, car — nous le savons bien — les projets de réforme sur le traitement des entreprises en difficulté dépendent beaucoup plus de l'évolution des circonstances économiques que des travaux du Parlement. Ah ! si nous pouvions, par notre travail législatif en la matière, améliorer la situation des entreprises françaises, nous pourrions travailler avec plus d'enthousiasme encore.

Nous sommes donc conscients de l'importance de ce texte ainsi que de la nécessité d'une réforme, mais nous estimons qu'il convient, avec lucidité, de nous rendre compte qu'au-delà de la définition des nouvelles missions du syndic et de l'administrateur judiciaire se posent et se poseront, pour les entreprises en difficulté, les problèmes dus à l'évolution de la situation économique. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

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

M. Edmond Valcin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce projet de loi relatif au règlement judiciaire constitue la deuxième partie de la réforme du droit des entreprises en difficulté dont nous avons récemment voté la première partie qui portait sur la prévention et le règlement amiable des difficultés des entreprises.

Ce texte que nous examinons aujourd'hui sera, par ailleurs, suivi de deux autres projets de loi relatifs, d'une part, au statut des auxiliaires de justice chargés de l'exécution des décisions judiciaires et, d'autre part, à la réforme des tribunaux de commerce.

Cette réforme du droit des entreprises en difficulté était nécessaire à un moment où, dans la mauvaise conjoncture économique actuelle, les procédures jusque-là en vigueur n'étaient plus ni efficaces ni adaptées pour faire face au nombre sans cesse croissant des défaillances d'entreprises qui entraînent règlement judiciaire et liquidation de biens. Ainsi, en dix ans, leur nombre a-t-il plus que doublé, passant de moins de 10 000 en 1973 à près de 23 000 en 1983.

Aussi était-il nécessaire d'adapter le droit des entreprises à la période de crise que nous connaissons, à cette crise qui continue à sévir avec force dans notre pays tandis que, dans les autres pays industrialisés, la situation économique s'améliore et que l'on devine l'amorce d'un important redressement.

Améliorer les structures juridiques de façon qu'elles puissent apporter une aide efficace et constructive aux entreprises est donc un objectif louable, d'autant plus que la lourdeur et la lenteur des dispositifs actuels n'étaient qu'un handicap de plus pour les entreprises déjà en difficulté.

Les objectifs du projet de loi sont certes généreux. Nous ne pourrions en effet pas vous reprocher, monsieur le garde des sceaux, de vouloir réduire au minimum le nombre de faillites et d'œuvrer pour que les entreprises qui sont proches de ce stade critique puissent retrouver les voies du redressement. Cela permettrait de limiter les conséquences sociales dramatiques et inévitables en maintenant le chômage au taux le plus faible possible.

Si donc les objectifs sont généreux, les moyens ne peuvent pas recueillir la même unanimité. On ne peut pas dire que ces derniers soient en rapport avec l'importance des buts poursuivis.

D'abord, et cela enlève beaucoup de portée au texte, la cessation des paiements est maintenant comme critère d'ouverture de la procédure alors que l'expérience a prouvé que c'était trop tardif car cela constituait déjà un point de non-retour pour l'entreprise.

Ensuite, et c'est le plus grave, pour permettre le maintien d'une entreprise en activité alors qu'elle est déjà en cessation des paiements, vous prévoyez une suspension des poursuites de la part des créanciers. Et puisqu'il faut bien rassurer les éven-

tuels fournisseurs et prêteurs, pour que l'entreprise puisse redémarrer, vous annulez les effets des sûretés hypothécaires et autres, accordés par le débiteur.

Cette réduction à néant du droit des sûretés n'est pas acceptable parce qu'elle compromet dangereusement tout le crédit commercial et industriel et parce qu'elle empêche toute velléité de relance économique. C'est pourquoi la prolongation à tout prix de l'activité de l'entreprise doit être revue, ainsi que la remise en cause des principes des droits des sûretés et leurs conséquences sur les crédits aux entreprises.

Telle est l'appréciation globale que je tenais à porter sur votre projet qui, en l'état actuel des choses, me paraît inacceptable. Nous comptons cependant sur la traditionnelle sagesse du Sénat pour l'amender.

Compte tenu de la nécessité de ce texte, très important pour les entreprises en difficulté, nous saurons ensemble trouver les solutions nécessaires pour apporter à celui-ci l'efficacité que requiert la mauvaise situation actuelle des entreprises en difficulté. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. J'interviendrai très brièvement dans le cadre de la discussion générale parce que je serai amené à le faire plus longuement et plus précisément au cours de la discussion des amendements.

C'est en effet au regard de telle ou telle disposition qu'il faut prendre la mesure de la portée du projet et apprécier les critiques et les suggestions constructives — je me plais à le dire — qui sont parfois apportées à une entreprise difficile — je le souligne. Je conduis celle-ci avec une totale ouverture d'esprit car je suis accessible, à tout moment, à toute suggestion ou proposition qui serait de nature à améliorer le texte. J'ai déjà fait preuve de la même attitude lors du débat devant l'Assemblée nationale et il va de soi que je la maintiendrai *a fortiori* devant la Haute Assemblée.

Pour illustrer ce propos, je me dois de dire à M. Valcin, tout uniment, comme il l'a fait parlant d'un texte qui lui paraît bon dans ses intentions mais inacceptable dans ses modalités, qu'il ne me semble pas l'avoir suffisamment lu. En effet, et je reprends le seul exemple qu'il ait cité, l'emploi de l'expression « mise à néant du droit des sûretés » me paraît relever d'une projection et non d'une analyse.

Si nous avons été amenés, monsieur Valcin, aux termes de l'article 39, après une large concertation avec tous les milieux économiques et sociaux, à prévoir que les avances de fonds qui seraient consenties par des banques ou les crédits accordés par les fournisseurs à une entreprise en état de cessation de paiements seraient garantis par un droit de préférence, c'est tout simplement parce que c'est une exigence économique très simple.

J'ai souvent posé la question suivante à mes interlocuteurs : pouvez-vous imaginer un système de financement autre que celui-là ? Comment concevoir qu'un banquier prêterait de l'argent à une entreprise qui vient d'être déclarée en état de cessation de paiements, s'il ne bénéficie pas d'une priorité pour le remboursement des fonds qu'il avance ? A cette simple question, nul n'a jamais été capable d'apporter une réponse.

Prétendre qu'ainsi on réduit à néant le droit des sûretés, c'est d'abord ne pas prendre en considération la réalité économique car, à défaut de ce système, il n'y aurait aucune possibilité de maintenir en vie l'entreprise pendant la période d'observation, c'est ensuite ne pas comprendre que ce système joue seulement à due concurrence des prêts immédiatement nécessaires ou des crédits de fournisseurs et respecte, par conséquent, l'ordre des sûretés pour le reste.

Entendre parler à ce propos de mise à néant du droit des sûretés et déclarer que, de ce fait, le texte est inacceptable, c'est, je le dis, vouloir *a priori* rejeter un texte alors qu'on ne l'a pas, semble-t-il, suffisamment étudié.

Mais je laisse de côté cette position de principe.

Je répondrai à M. Rudloff sur le problème du statut des professionnels lorsque nous en viendrons à la discussion des articles.

J'ai entendu avec beaucoup d'attention ce qui a été dit avec pertinence et compétence, ce matin, par les différents intervenants. A ce stade du débat, il n'est guère que trois points — et principalement deux d'entre eux — sur lesquels je souhaite apporter une réponse, qu'ils aient fait l'objet d'inquiétudes ou de critiques.

En premier lieu, il convient de savoir à quel moment il est le plus utile d'ouvrir la procédure. Ce n'est pas une question simple — nous aurons l'occasion de la reprendre au cours de la discussion — car, en définitive, la procédure, que ce soit celle du règlement judiciaire ou celle que nous proposons d'instaurer, aboutit toujours à geler le passif et à permettre, à ce titre, au débiteur de continuer grâce au gel et à l'amortissement ultérieur du passif.

Si l'on autorise le débiteur, lorsqu'il estime que sa situation est menacée, mais alors qu'il n'est pas en état de cessation de paiements, d'aller au tribunal pour obtenir de celui-ci des délais qui seront nécessairement imposés par voie judiciaire à ses créanciers, on offre, en fait, une faculté au débiteur mais, par définition aussi, on cause un tort aux créanciers, car l'un ne va jamais sans l'autre dans la loi économique.

Or, déjà dans le système que nous avons élaboré — au prix de tant de travail et de concertation — il a été prévu à plusieurs reprises que les délais inscrits dans le plan décidé par le juge consulaire, après que chacun a pu faire entendre sa voix, étaient une sorte de remise en cause, dans le temps en tout cas, des droits conventionnels des créanciers.

Permettre au débiteur de provoquer à son gré, parce que cela lui semble utile à la continuation de son exploitation dans de meilleures conditions, de geler ainsi le passif de ses créanciers alors qu'il n'est pas en état de cessation de paiements, cela me paraît excessif et peut-être dangereux.

N'oubliez pas qu'une procédure légère et souple est offerte à ce débiteur : il s'agit de la procédure du règlement amiable, qui est déclenchée lorsque les clignotants définis par la loi sur la prévention et le règlement amiable que vous avez voté sont au rouge.

Alerté sur sa situation et prenant conscience de la difficulté, s'il apparaît au débiteur que des risques existent et que le moment est venu peut-être pour lui d'obtenir un étalement du passif, il lui est loisible, selon la loi et la pratique heureuse de grands tribunaux de commerce, de saisir le tribunal de commerce en soumettant l'affaire à son président afin de nommer un administrateur, un mandataire *ad hoc*, qui réunira les principaux créanciers pour un tour de table. A ce moment-là, on examine la situation, l'actif et le passif, afin de voir s'il est possible d'obtenir de la part des créanciers un étalement du passif.

Mais si cet étalement est décidé, il l'est en accord avec les créanciers ; ceux-ci l'acceptent, c'est-à-dire qu'on ne leur impose pas. Le débiteur qui ne se trouve pas en état de cessation de paiements ne peut obtenir autre chose des créanciers que ce que ceux-ci, dans leur intérêt également, sont disposés à accepter.

Nous comptons sur cette procédure de règlement amiable. Et il est tout à fait important que, lorsque nous aborderons le problème de ce que l'on appelle, dans le projet de loi, le règlement judiciaire, mais qui portera probablement une autre appellation, nous ayons le souvenir qu'en fait, sauf pour celui qui se trouve déjà presque en liquidation de biens, la discussion sur la possibilité d'établissement de délais et d'un plan de redressement de l'entreprise ne s'ouvrira que parce que la possibilité de règlement amiable aura échoué.

Par conséquent, ne pas permettre de fixer, en amont de la cessation de paiements, l'ouverture d'une procédure judiciaire parce qu'il existe, en amont, une procédure qui se passe sous des auspices judiciaires mais d'une façon très simple, très discrète, et qui fait appel à la volonté des créanciers, me paraît être plus heureux que l'anticipation. Mais nous reprendrons cette question plus en détail ultérieurement.

Ce matin, monsieur Fourcade, vous avez soulevé deux questions à propos desquelles je ne voudrais pas laisser planer de malentendus. Vous avez manifesté la crainte que le projet de loi n'introduise de nouvelles rigidités dans le droit du licenciement. Cela est inexact. Nous nous trouvons dans une situation qui est mauvaise en matière de licenciement, lorsqu'il s'agit du règlement judiciaire et de la liquidation de biens. Pourquoi ?

Vous savez que les dispositions concernant les licenciements pour motifs économiques de droit commun — celles de la loi de 1975 — si elles sont applicables pour la suspension provisoire de poursuites, n'existent pas dans le cas du règlement judiciaire et de la liquidation de biens. En conséquence, le syndic peut à son gré, sans être obligé de satisfaire aux formalités, aux exigences et aux conditions de l'autorité administrative, décider seul et souverainement des licenciements.

En raison de cette extraordinaire omnipotence du syndic, on a assisté — tous les praticiens le savent — à un développement pervers de la pratique du dépôt de bilan dont l'unique objet est de tourner les règles sur les licenciements et les garanties des droits des travailleurs de façon à obtenir du syndic des licenciements sans avoir à se plier à toutes les

formalités protectrices et aux exigences de la loi de 1975. Tel n'était évidemment pas l'objet du règlement judiciaire et de la liquidation de biens. Mais on a assisté ainsi à une « floraison » de dépôts de bilan destinés à tourner la loi.

Bien entendu, l'objectif, qui doit demeurer constant, est de réussir à sauver les entreprises viables et celles-là seulement. A cette fin, il faut pouvoir, dans la période d'observation, procéder à des licenciements. Nous le prévoyons en précisant qu'ils doivent être urgents — car il y a urgence — et qu'ils sont inévitables car ils ne peuvent pas constituer seulement une commodité laissée aux débiteurs, comme celle que j'évoquais il y a un instant.

Sous réserve de ces deux conditions légitimes, qui a le pouvoir de décision ? Sur proposition du chef d'entreprise, laissé très généralement en fonction, ou de l'administrateur judiciaire dans le cas de grandes affaires ou d'affaires moyennes, s'il est apparu que la capacité du chef d'entreprise ne permettait pas de le laisser en place, ce qui est une hypothèse rare, sur proposition du chef d'entreprise, dis-je, le juge-commissaire décide après avoir consulté, comme il sied, l'inspection du travail.

Nous sommes en présence d'un système préférable, à savoir la possibilité de licenciements assortie d'un régime souple de contrôle judiciaire au coup par coup. Cela permet à la fois de faire face à l'exigence de licenciements et d'arrêter une pratique qui aboutit purement et simplement à faire des liquidations aux fins de licenciements.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le garde des sceaux, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Fourcade, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, de me permettre de vous interrompre. Vous ne m'avez pas convaincu ; or il s'agit d'un point fondamental.

Effectivement, en 1982 et 1983, près de 30 p. 100 des licenciements économiques intervenus en France ont été la conséquence de règlements judiciaires et de liquidations d'entreprises. En 1983, sur 366 000 licenciements, 117 000 ont eu lieu à l'occasion de procédures collectives, soit 30 p. 100 du total. Et ce pourcentage était le même en 1982.

Cependant, la lecture de votre projet de loi et des débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale me force à penser que l'article 44 que vous nous soumettez durcit cette réglementation. D'une part, dans le système précédent, il s'agissait simplement d'une information donnée à l'autorité administrative et au comité d'entreprise lorsqu'il existait ; d'autre part, dans le nouveau système il y a consultation de l'ensemble des partenaires et fourniture de nombreux documents et de preuves à apporter du caractère inévitable, urgent, nécessaire du licenciement. Enfin un délai de dix jours est donné à l'autorité administrative pour s'opposer ou non à ces décisions de licenciements.

Par conséquent, quoi que vous disiez et quel que soit le talent que vous mettiez à présenter cette question devant la Haute Assemblée, il y a durcissement. Je vous mets en garde contre cette tentation française qui consiste à penser que, pour lutter contre le chômage, il suffit de durcir le droit du licenciement.

Une telle attitude n'a pas empêché notre pays d'enregistrer aujourd'hui une progression extrêmement forte du chômage. Pour lutter contre le chômage il faut des entreprises viables, créant des emplois. Vous l'avez vous-même dit ce matin et je vous en ai donné acte bien volontiers. Mais il ne faut pas céder à la tentation de croire qu'en dressant des obstacles de papier devant des licenciements inévitables on lutte contre le chômage. C'est un faux-semblant, c'est un leurre et c'est l'inquiétude que j'ai voulu vous manifester ce matin.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le garde des sceaux !

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Monsieur le sénateur, nous reprendrons en détail, si vous le voulez bien, cette discussion au moment où nous aborderons l'examen de l'article 44.

Sauf erreur de ma part, ce délai de dix jours que vous évoquez s'applique à la consultation mais ce n'est pas une autorisation. Qu'on consulte à cet instant pour demander l'avis des intéressés et des organes représentatifs...

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Et de l'administration.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. ... et de l'administration, alors qu'il s'agit de licenciements économiques, cette consultation qui peut durer jusqu'à dix jours, reconnaissez que, par rapport à l'importance de la décision, ce n'est pas un luxe !

J'irai même plus loin et je présenterai une considération d'un ordre plus vaste. Cette idée que le pouvoir discrétionnaire de licenciement serait de nature à améliorer et le climat économique et le climat social des entreprises, me paraît un leurre dangereux.

Si, comme c'est le cas aujourd'hui, on se trouve dans une situation dans laquelle le syndic, après une simple information de l'inspection du travail ou du comité d'entreprise, prend une décision brutale, c'est-à-dire si, comme je le disais ce matin, le travailleur est traité en sujet, sinon en objet de l'entreprise, eh bien ! on assiste inévitablement car il s'agit de son sort, de cet élément essentiel de la vie de chacun qui s'appelle le travail, à une révolte, à une résistance, au conflit social ; c'est la réponse inévitable.

En clair, les mécanismes que nous mettons en place et qui n'interdisent pas le licenciement — car là ce serait une erreur — mais qui déferent le pouvoir de contrôle au juge commissaire qui apprécie la situation de l'entreprise, ces mécanismes-là doivent permettre de parvenir, avec une souplesse convenable, au résultat recherché.

L'idée d'un pouvoir discrétionnaire salvateur est une idée fautive dans la situation où nous sommes.

Nous aurons l'occasion de reparler de ce sujet. Mais je tenais à marquer qu'il n'y a pas ici de rigidité. En ce qui concerne la rapidité des procédures, il suffit de lire l'ensemble de notre projet pour voir à quel point il est frappé du sceau de la volonté d'efficacité ; nous le verrons quand il s'agira des délais.

À propos de l'A. G. S., la question a été posée et je dois dire que je me l'étais moi-même posée, des conséquences du projet de loi sur son équilibre financier.

Nous avons invité à plusieurs reprises les autorités compétentes — ministère des affaires sociales et C. N. P. F. — à fournir des observations à ce sujet. Après des simulations et des études approfondies leur réponse a été : « Non, le système que vous proposez n'entraînera pas un accroissement des charges de l'A. G. S. ». Je vous invite sur ce point à prendre contact avec les représentants concernés ; ils vous confirmeront cette opinion. En tout cas, jusqu'au bout, cela a été l'une de nos préoccupations.

Je voudrais ajouter quelques mots à propos des juridictions consulaires, car nous n'aurons plus guère l'occasion d'en reparler dans le cadre de l'examen des deux projets de loi actuellement examinés.

S'agissant des tribunaux de commerce, j'ai déjà eu bien souvent l'occasion, ici et ailleurs, de dire à quel point je considérais les juridictions consulaires comme nécessaires. Elles sont à mes yeux le fruit d'une longue tradition historique qui a montré toute sa valeur au cours des siècles écoulés.

J'ai également eu, à de nombreuses reprises, l'occasion de dire que rien ne pouvait empêcher le mouvement et la complexité des données économiques soumises aux magistrats consulaires comme aux juridictions en général.

A cet égard, le problème a toujours été d'arriver à une meilleure appréhension judiciaire de ces questions. C'est la raison pour laquelle j'ai évoqué cette mixité que je souhaite. C'est aussi parce que je sais à quel point il convient que les magistrats de l'ordre judiciaire soient conscients de la complexité des problèmes économiques que je souhaite que, jeunes encore, ils puissent participer, au sein des chambres des entreprises en difficulté, au règlement de ces problèmes. L'expérience acquise non pas comme témoin mais comme participant me paraît irremplaçable. Celui qui, comme juge commissaire, prend des décisions à propos de ces questions très concrètes, celui qui reçoit les partenaires sociaux, celui qui examine des plans de restructuration d'entreprises, celui-là acquiert le sens des responsabilités économiques qu'aucune autre formation, aussi complète soit-elle dans le cadre de l'école nationale de la magistrature, ne pourra jamais lui donner.

Mais c'est là une discussion théorique, puisque, malheureusement, l'état actuel des moyens de la justice française ne me permet pas d'aller plus avant dans cette direction ; il faudra attendre des périodes plus fastes, notamment du point de vue budgétaire, car nous avons actuellement besoin de nos effectifs pour des tâches plus importantes encore puisqu'elles concernent la liberté individuelle — nous aurons l'occasion d'en reparler lors du débat sur le placement en détention provisoire.

En ce qui concerne les exigences de compétence, figureront dans le projet dont nous poursuivons l'élaboration avec les représentants des magistrats consulaires, des précautions, qui sont normales s'agissant d'affaires plus difficiles que les autres et plus lourdes de responsabilités.

La spécialisation est un problème dont nous aurons l'occasion de parler longuement dans le cours du débat. Mais je note tout de suite que « spécialisation » ne signifie pas « défiance » à l'égard des autres ; ce terme traduit simplement la réalité qui est celle d'aujourd'hui.

Si, en matière économique et financière, le code de procédure pénale prévoit que ce seront des juridictions spécialisées qui auront à connaître des affaires financières, ce n'est pas par défiance à l'égard des magistrats instructeurs en général, c'est parce que le législateur est conscient que ce sont des affaires qui présentent des difficultés particulières et que celles-ci, sauf s'il s'agit d'affaires importantes, demandent de la part de ceux qui auront à en connaître plus de compétence, plus d'expérience et, je n'hésite pas à le dire, la présence toujours proche du ministère public et des auxiliaires de justice.

C'est la raison pour laquelle nous serons amenés à rappeler l'importance de la spécialisation et, partant, la nécessité du regroupement, mais d'un regroupement très large puisqu'il s'agit non pas, comme nous l'avions envisagé à l'origine, d'un tribunal de commerce comportant une chambre compétente en matière d'entreprises en difficulté par cour d'appel — ce serait tout à fait insuffisant — mais d'un tribunal spécialisé au moins par département, c'est-à-dire que, compte tenu de certaines nécessités régionales et économiques qu'il faudra apprécier très concrètement, il pourra s'agir de plus d'un tribunal. Mais le regroupement est, en l'occurrence, une garantie de meilleure justice et, disons-le clairement, quelles que soient les sensibilités de chacun, que je comprends, c'est au service du justiciable qu'est l'institution judiciaire et c'est en fonction de l'intérêt des justiciables que le Gouvernement tranchera toujours. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

La discussion générale du projet de loi relatif au règlement judiciaire est close. Ainsi qu'il a été décidé, la suite de l'examen de ce projet de loi est renvoyée à demain.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux jusqu'à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures cinq, est reprise à vingt et une heures trente.*)

M. le président. La séance est reprise.

— 6 —

DELAIS LIMITES D'ADOPTION DES BUDGETS LOCAUX

Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à mettre en harmonie les délais prévus, d'une part, à l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et, d'autre part, à l'article 1639 A du code général des impôts. [N°s 334 et 345 (1983-1984)].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs, la proposition de loi qui vient en discussion devant vous est d'origine sénatoriale. M. Paul Girod a été le premier signataire de ce texte, avant d'être nommé rapporteur.

L'Assemblée nationale y a apporté quelques modifications. Un certain nombre d'amendements ont été déposés par votre assemblée. J'interviendrai plus longuement lors de la discussion des articles.

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

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le ministre, le problème est plus complexe qu'il ne ressort de votre exposé.

J'ai eu, en effet, l'honneur, en tant que signataire, de déposer sur le bureau du Sénat une proposition de loi qui tendait uniquement à mettre en harmonie la date à laquelle les collectivités territoriales doivent voter les taux de leurs impôts et la date à laquelle ils doivent voter leur budget.

A la suite de circonstances certainement malheureuses, nous avons observé, cette année, les inconvénients qui pouvaient résulter de l'existence de deux dates, l'une prévue par une loi relativement ancienne et l'autre par une loi plus récente en ce qui concerne le vote des taux et celui des budgets.

Ainsi, lorsque, en raison de problèmes administratifs, les collectivités territoriales n'étaient pas en mesure de connaître exactement le montant des impôts dont elles avaient besoin, elles étaient néanmoins dans la quasi-obligation de voter les taux d'imposition dans l'inconnu.

Le Sénat a bien voulu approuver les propositions de la commission des lois. L'Assemblée nationale a adopté sinon le texte dans son intégralité — elle a apporté deux modifications à l'article 1^{er} — du moins l'esprit de nos propositions.

A l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accroché à la petite locomotive que nous avons mise sur les rails un wagon assez gros. Il doit coûter à peu près 350 millions de francs et est destiné à clarifier une situation obscure née d'une contradiction entre deux textes.

La loi de finances pour 1984 instaure au profit de l'Etat une redevance au maximum de 2,5 p. 100 du montant des taxes nouvelles affectées au département : la vignette et les droits de mutation à titre onéreux.

Le taux final devait être fixé par arrêté, ce qui a été fait ; mais l'arrêté fait état d'une taxe assise sur le produit des taxes, alors que la loi de finances n'est pas explicite sur ce point. A partir de là, naissent une difficulté d'ordre juridique et une difficulté d'ordre pratique.

Sur le plan juridique, on peut toujours contester au vu de la loi de finances la légalité de l'arrêté ; en effet, celui-ci prévoit un prélèvement assis sur le produit des taxes alors que la loi de finances est muette sur ce point.

Sur le plan pratique, certains départements ont fondé leur politique fiscale sur ces deux textes en fonction d'un prélèvement sur le produit des taxes, alors que d'autres avaient raisonné en fonction d'un prélèvement hors produit des taxes.

Dans un cas, c'est à la charge du département, mais cela doit, bien sûr, être compensé par la dotation générale de décentralisation ; dans l'autre cas, c'est à la charge du contribuable ; nous aurons certainement l'occasion d'en reparler.

La commission des lois s'est posé un certain nombre de questions sur le texte transmis par l'Assemblée nationale.

Est-il logique d'accepter que, dans un texte de clarification concernant des délais, on greffe des dispositions de fiscalité directe ou indirecte ? Compte tenu du flou dans lequel nous nous trouvons, la commission des lois a accepté d'ajouter à son texte initial de telles dispositions.

Est-il légitime qu'une proposition de loi fixe un taux de taxe ? Est-il légitime que ce taux soit de 2,5 p. 100, alors que la loi de finances avait prévu un taux maximum de 2,5 p. 100 ? Est-il légitime que ce prélèvement soit au-delà de la somme attendue par le département ou en deçà ?

Par souci de coordination avec ce qui se passe pour les « quatre vieilles », la commission des lois n'a pas repoussé l'argument selon lequel ce prélèvement devait se trouver au-delà. Mais il faut savoir qu'il en résultera des prélèvements supplémentaires obligatoires de 330 ou 430 millions de francs. A un moment où se diffusent ici et là les consignes que tout le monde connaît, cette mesure est digne d'intérêt.

L'amendement du Gouvernement, repris sous forme d'article 3 par l'Assemblée nationale, comporte, en plus, des dispositions transitoires. C'est la raison pour laquelle la commission des lois a pensé qu'il était nécessaire de distinguer tout d'abord le principe, puis l'application à chacune des deux taxes et, enfin, les dispositions transitoires et qu'elle vous demandera par voie d'amendements de découper l'article 3 en quatre articles nouveaux. De la même façon, elle ne vous proposera pas de fixer dans cette loi, qui n'est pas une loi de finances, le taux du prélèvement.

Tel est l'état du dossier à cet instant.

La commission des lois vous demande, mes chers collègues, d'accepter les amendements qu'elle vous propose et espère qu'elle aura contribué ainsi, une fois de plus, à clarifier le débat de la décentralisation dont on s'aperçoit, chaque fois que l'on avance d'un pas de plus dans sa mise en œuvre, qu'elle est souvent plus complexe que ne le laissent penser les analyses rapides qui relèvent de la profession de foi, pour ne pas dire du slogan. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et de l'U. R. E. I.*)

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

La discussion générale est close.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Le premier membre de phrase de l'article 1639 A du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 31 mars de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit ; toutefois, lorsque la communication aux collectivités locales des informations indispensables à l'établissement de leur budget, telle qu'elle est prévue à l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, n'intervient pas avant le 15 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations ; l'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, généraux ou régionaux, la date de notification est reportée, pour les assemblées concernées par ce renouvellement, du 31 mars au 15 avril ; ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — I. — Les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs, dont la perception est autorisée par l'article 29 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984, s'ajoutent aux droits et taxes transférés aux départements et à la région de Corse en application des dispositions du II de l'article 99 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de l'article 23-II 1° de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse. Ils sont fixés à 2,50 p. 100 du montant de ces droits et taxes.

« II. — En ce qui concerne la taxe de publicité foncière et les droits d'enregistrement, les frais mentionnés au I ci-dessus sont perçus à compter du 1^{er} août 1984. Les sommes à percevoir à ce titre sont recouvrées en négligeant les centimes.

« III. — S'agissant de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et de la taxe spéciale sur les voitures particulières de plus de 16 CV, les frais visés au I sont perçus à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 1984.

« Pour les véhicules ayant moins de cinq ans d'âge, les tarifs applicables dans chaque département et dans la région de Corse, majorés des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs, sont arrondis au franc pair le plus proche. Pour les véhicules ayant plus de cinq ans et moins de vingt ans d'âge, ils sont égaux à la moitié de ceux concernant les véhicules de moins de cinq ans. Pour les véhicules ayant plus de vingt ans mais moins de vingt-cinq ans d'âge, ils sont arrondis en négligeant les centimes. Les différences résultant de l'arrondissement des tarifs viennent en augmentation ou en diminution du produit des sommes revenant à l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour frais de dégrèvement et de non-valeurs.

« Nonobstant les dispositions des articles 24 et 26 de la loi de finances pour 1984 précitée, les conseils généraux et l'Assemblée de Corse pourront, pour la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 1984, voter de nouveaux tarifs tenant compte des dispositions ci-dessus. Ces tarifs devront être notifiés aux directions des services fiscaux concernées avant le 1^{er} septembre 1984. »

Par amendement n° 2, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs, que l'Etat est autorisé à percevoir en application de l'article 29 de la loi de finances pour 1984 n° 83-1179 du 29 décembre 1983, s'ajoutent aux droits et taxes transférés aux départements et à la région de Corse en application des dispositions du II de l'article 99 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et du 1° du II

de l'article 23 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences. Les titres de recouvrement des droits et taxes transférés aux départements ainsi qu'à la région de Corse font apparaître les parts respectivement perçues par ces collectivités locales et par l'Etat. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 11, présenté par le Gouvernement et qui tend à rédiger comme suit la dernière phrase proposée par ce texte pour cet article :

« Ils sont fixés à 2,50 p. 100 du montant de ces droits et taxes. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je vous avoue mon embarras. Le Gouvernement a déposé le sous-amendement n° 11 vraisemblablement pendant la suspension de séance et la commission des lois n'en a pas eu connaissance. Or, ce texte est important puisqu'il rétablit une disposition que la commission des lois avait écartée et qui fixe à 2,5 p. 100 le taux des prélèvements.

Je rappelle les circonstances dans lesquelles nous nous trouvons. La loi de finances pour 1984 a fixé le taux maximum de ces prélèvements à 2,5 p. 100 et a renvoyé à un arrêté le soin de déterminer le taux définitif. L'arrêté a été publié. Par une proposition de loi qui plus est d'origine sénatoriale, on nous demande maintenant de fixer le taux à 2,5 p. 100.

L'Assemblée nationale avait voté cette disposition. Mais ce n'est pas de façon innocente que la commission des lois du Sénat a écarté cette disposition.

Monsieur le président, n'étant pas en état de rapporter sur ce sous-amendement, je vous demande une suspension de séance afin que la commission des lois se réunisse et adopte une position définitive à ce sujet.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis prêt à m'expliquer sur le fond après la suspension de séance, à laquelle je ne m'opposerai pas.

Toutefois, je voudrais faire remarquer que, si le sous-amendement du Gouvernement n'a été déposé que voilà quelques instants, c'est parce que nous n'avons eu connaissance qu'en fin d'après-midi des délibérations définitives de la commission des lois modifiant le texte de l'article 3, notamment la dernière phrase.

Cela dit, je suis à votre disposition pour expliquer le sens de mon sous-amendement, ce qui me paraît utile pour la discussion en commission des lois.

Le texte présenté par l'amendement n° 2 prévoit : « Les titres de recouvrement des droits et taxes transférés aux départements ainsi qu'à la région de Corse font apparaître les parts respectivement perçues par ces collectivités locales et par l'Etat. »

L'amendement de la commission a également fait disparaître — cela n'apparaît pas à sa lecture, mais c'est une réalité — la dernière phrase du texte qui revient de l'Assemblée nationale : « Ils sont fixés à 2,50 p. 100 du montant de ces droits et taxes. »

Je formulerai deux remarques. D'abord le taux de 2,50 p. 100, auquel faisait allusion M. le rapporteur, est supprimé par son amendement. Or, ce taux est, si je puis dire, compris dans l'imposition. Supposons, par exemple, que le montant de la vignette soit de 100 francs ; si les 2,50 p. 100 sont compris dans les 100 francs, ce n'est pas un impôt, et son montant peut donc être fixé par arrêté. Voilà pourquoi il avait été prévu, lors de la mise en place du système, de fixer par arrêté le montant de ce prélèvement interne. Mais à partir du moment où le taux de 2,50 p. 100 s'ajoute à l'impôt payé par le contribuable tel qu'il est encaissé par des collectivités territoriales, il redevient un impôt. Or, l'impôt ne peut être établi que par la loi.

C'est pourquoi j'ai déposé un sous-amendement qui permet de percevoir ces 2,50 p. 100 en plus du montant de l'impôt lui-même. On ne peut procéder différemment. C'est donc non pas par plaisir que j'ai déposé ce sous-amendement mais par nécessité absolue.

Par ailleurs, c'est ma seconde remarque, la dernière phrase qui est proposée par l'amendement prévoit que les vignettes comporteront de façon visible et imprimée les parts respectivement perçues par les départements et par l'Etat. Cette disposition paraît séduisante à première vue. Malheureusement, ce

n'est pas aussi simple car elle entraînerait des coûts d'impression des vignettes beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont maintenant et créerait encore une charge supplémentaire.

En outre, vous savez comme moi que ne figure actuellement aucun prix sur les vignettes. Or, cette disposition susciterait une difficulté supplémentaire dans la mesure où il faudrait le faire département par département. Dans ces conditions, cette disposition doit être écartée car elle entraînerait de nombreuses difficultés d'une part, et renchérirait le coût des vignettes, d'autre part. S'il faut faire connaître au contribuable la part de l'Etat et celle du département, une information bien faite chez les distributeurs de vignettes pourrait y pourvoir sans entraîner les complications et le coût supplémentaire qui résulteraient de la dernière phrase de l'amendement de la commission des lois.

Voilà les remarques que je voulais formuler. Vous disposez maintenant de tous les éléments nécessaires pour en débattre en commission.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. J'ai écouté avec beaucoup d'attention M. le ministre. Je ne peux laisser passer au moins une affirmation sans m'étonner quelque peu. En effet, d'après M. le ministre, son sous-amendement n'a été connu que pendant le dîner, parce qu'il n'a lui-même connu les amendements de la commission qu'à ce même moment. Pour la vérité des faits, je suis obligé de rappeler que la commission des lois a délibéré le mercredi 30 mai de cette proposition de loi. Je ne peux penser un seul instant que les services du Sénat aient pu attendre plus de quarante-huit heures, compte tenu des fêtes de l'Ascension pour transmettre, même de façon informelle, au Gouvernement les amendements retenus. Le rapport écrit est diffusé depuis hier et il expose de façon tout à fait explicite les amendements présentés par la commission des lois.

Dans ces conditions — et cela pour justifier, s'il en était besoin, la suspension de séance que je demande — je ne peux que m'étonner du fait que la commission des lois qui s'est réunie ce soir à dix-huit heures trente sur ce texte, n'ait pas été saisie du sous-amendement du Gouvernement.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Pour la véracité des faits, je viens de demander à mes collaborateurs quelle était la chronologie de l'affaire.

Comme cela arrive très souvent — et c'est, je crois, une excellente méthode — mes collaborateurs travaillent avec la commission des lois et avec son rapporteur en particulier. Ils avaient compris que vous acceptiez de retirer la dernière phrase de votre amendement et qu'il n'y avait pas lieu, par conséquent, de déposer un sous-amendement.

C'est seulement après la réunion de dix-huit heures trente qu'ils ont appris que le texte était maintenu et qu'alors le sous-amendement a été déposé.

M. Paul Girod, rapporteur. Inutile d'ouvrir une polémique, cela ne sert à rien.

M. le président. Le Sénat voudra sans doute accéder à la demande de M. le rapporteur. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

La séance, suspendue à vingt et une heures cinquante, est reprise à vingt et une heures cinquante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je présenterai d'abord l'amendement de la commission et je donnerai ensuite l'avis de celle-ci sur le sous-amendement du Gouvernement.

L'amendement de la commission à trois objets.

L'article 3 tel qu'il nous revient de l'Assemblée nationale pose — je l'ai dit tout à l'heure — les dispositions de principe, précise leur application à une première série de taxes, la vignette, par exemple, et à une autre série de taxes, notamment les droits de mutation à titre onéreux, et il prévoit des dispositions transitoires. Il nous a paru tout à fait impossible de nous y retrouver, aussi avons-nous décidé — c'est le premier objet de cet amendement — de proposer au Sénat de découper cet article en quatre parties.

Dans la première partie, nous reprenons les dispositions de principe. Ensuite, nous entendons ne pas retenir — c'est ce qui fait l'objet du sous-amendement du Gouvernement — la fixation par la proposition de loi présente à 2,5 p. 100 du prélèvement de l'Etat sur le produit des taxes, même si la commission approuve le principe que le prélèvement soit assis sur le produit et non pas à l'intérieur du produit, soit en plus et non en moins. C'est le deuxième objet de notre amendement.

J'en viens à la dernière phrase de notre texte qui constitue son troisième objet. J'en profite, monsieur le président, pour donner l'opinion de la commission sur le sous-amendement du Gouvernement qui porte précisément sur cette dernière phrase.

Pourquoi refuser l'inscription des 2,5 p. 100 ? Pour deux raisons.

Tout d'abord, la loi de finances pour 1984, votée par le Parlement dans les conditions et avec la participation que l'on sait du Sénat, avait fixé un taux maximum de 2,5 p. 100. Ici, par le biais d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, on porte le taux à ce maximum. On peut dissenter à perte de vue pour savoir si les 2,5 p. 100 de frais d'assiette et de recouvrement qui se trouvent dans l'arrêté qu'il s'agit en définitive de légitimer et si les 0,05 p. 100 de dégrèvement des non-valeurs sont sérieux ou non.

Mais, monsieur le ministre, je vous pose une question : certains dégrèvements sont effectivement prévus pour la vignette, notamment en faveur des handicapés et des voyageurs de commerce, si mes souvenirs sont exacts. Alors, de deux choses l'une : si ces dégrèvements relèvent d'une politique d'Etat, il est légitime que l'Etat, à ses frais et non pas par le biais d'une surtaxe annexe, compense au profit des collectivités territoriales le manque à gagner correspondant et, dans ce cas, les frais de recouvrement pour dégrèvement ne se justifient pas, s'il n'y a pas frais de recouvrement pour dégrèvement à ce titre, à quel titre y en aurait-il pour les non-valeurs ? La vignette n'est délivrée que dans la mesure où le contribuable en fait la demande en présentant sa carte grise ; s'agissant des droits de mutation à titre onéreux, il n'y a pas d'acte notarié si le droit n'a pas été payé ; il n'y a donc pas l'ombre d'un dégrèvement à ce niveau. Alors, les 0,05 p. 100 — ce n'est pas énorme, j'en conviens — doivent avoir une justification mais la commission des lois ne la trouve pas. S'agissant des 2,45 p. 100, je veux bien admettre que les ruralistes qui vendent les vignettes perçoivent quelque rémunération, et je comprends que le cadastre ait quelques frais en matière d'assiette et de recouvrement des droits de mutation à titre onéreux ; je n'aurai pas l'audace de le contester. Nous demander cependant de fixer par la loi le taux de 2,50 p. 100 revient à nous faire entériner le résultat d'un calcul dont nous n'avons pas les éléments. D'ailleurs sur certains points nous n'en apercevons pas le fondement, premier point.

Second point — je me réfère à la bible (*Sourires.*) — M. le ministre tout à l'heure nous a dit qu'un arrêté pouvait à la limite déterminer un taux de prélèvement dans un impôt. Mais, pour créer un impôt supplémentaire, il faut une loi et pas une loi ordinaire, monsieur le ministre : une loi de finances. En effet, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances précise :

« Art. 1^{er}. — Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat... »

« Art. 3. — Les ressources permanentes de l'Etat comprennent :

« Les impôts ainsi que le produit des amendes... »

Vous avez dit tout à l'heure : c'est un impôt. Ce n'est pas dans le cadre d'une proposition de loi d'origine sénatoriale que vous pouvez créer ou stabiliser un impôt. Vous devez déposer un projet de loi de finances. A la limite, notre commission n'est pas compétente, mais c'est presque un point de détail.

La commission des lois, en cet instant, ne se sent pas en mesure d'accepter de prendre sous sa responsabilité de recommander au Sénat l'adoption d'une disposition qui lui semble d'une nature différente de celle du texte dont nous discutons.

Enfin, en ce qui concerne l'affaire de l'explicitation du surcoût imposé aux contribuables dans le cadre des prélèvements obligatoires — deux mots qui deviennent célèbres — de 2,5 p. 100 supplémentaires sur les quelque 12 milliards de francs de fiscalité transférés aux collectivités territoriales, soit un peu plus de 340 millions de francs, il faut tout de même que les contribuables sachent à qui ils doivent ce prélèvement complémentaire.

Dans l'état actuel des choses, la presse, la radio, tout le monde vous dit : la décentralisation comporte le transfert aux collectivités territoriales d'impôts nouveaux. Croyez-moi, les contribuables ont parfaitement compris et ils se disent que tout ce

qu'ils paieront au titre de la vignette, en particulier, qui est l'impôt le plus populaire, si j'ose dire, en tout cas le plus répandu, sera prélevé par les collectivités territoriales. Si on ne leur fait pas ressortir qu'au passage l'Etat, pour économiser 350 millions de francs de dotation générale de décentralisation, a pris la décision de faire voter par le Parlement un prélèvement complémentaire, nous risquons une série de malentendus entre les collectivités territoriales, qui, dans cette affaire, sont parfaitement innocentes, et le public.

Je ne suis pas certain que le Sénat, qui est, certes, le grand conseil des communes de France — monsieur le président, vous le savez mieux que personne — mais aussi, d'une certaine manière, le représentant des conseils généraux, en tout cas celui des collectivités territoriales, puisse de gaieté de cœur laisser se perpétuer la réputation aux dépens de celles-ci d'un prélèvement aggravant.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois maintient intégralement son amendement et donne un avis défavorable sur le sous-amendement n° 11 du Gouvernement.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je ne suis absolument pas d'accord avec M. le rapporteur sur son interprétation des textes.

L'article 34 de la Constitution est formel : la loi fixe les règles relative aux impôts. La Constitution a une force supérieure à celle de la loi organique. Par conséquent, il existe entre nous, sur ce point, un désaccord catégorique. Je maintiens que ce taux de 2,50 p. 100 doit résulter d'une loi — pas nécessairement d'une loi de finances — et ne peut être instauré par un arrêté. Beaucoup d'exemples confirment ce que je dis.

Sur le fond, M. le rapporteur a fait savoir que la commission des lois du Sénat était opposée, pour les raisons qu'il a indiquées, à ce que ce taux de 2,50 p. 100 soit perçu en plus et qu'il maintenait son texte.

Etant donné qu'il en résulte une dépense supplémentaire pour l'Etat, j'ai mandat de demander l'application de l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances sur l'applicabilité de l'article 40 ?

M. Pierre Gamboa, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, en l'occurrence, l'article 40 est applicable, puisqu'il s'agit d'une disposition qui augmente les dépenses de l'Etat.

M. le président. C'est la guillotine, monsieur le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je ne voudrais pas qu'une confusion s'instaure dans un débat qui est grave ; tout le monde ici en est conscient. Trois cents millions, ce n'est pas rien ; l'impopularité, ce n'est pas rien non plus et la responsabilité de cette impopularité encore moins.

Je demande donc à M. le ministre s'il invoque l'article 40 sur tout l'amendement ou sur certaines de ses dispositions, car ce n'est pas tout à fait la même chose. Si cela concerne tout l'amendement, je crains que l'interprétation de ses propos qui sera faite à l'extérieur ne soit de nature à le gêner plus qu'à l'aider.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Quand j'invoque l'article 40, quand je développe un argument, monsieur Girod, nous nous connaissons assez pour savoir que ce n'est pas parce que je crains d'être gêné ; c'est parce que c'est mon devoir de le faire. Je ne retiens donc pas ce mot, qui a certainement échappé à votre courtoisie habituelle.

Mon « invocation », puisque c'est le terme exact, de l'article 40 concerne la dernière phrase de l'amendement n° 2, celle qui est ainsi conçue : « Les titres de recouvrement des droits et taxes transférés aux départements ainsi qu'à la région de Corse font apparaître les parts respectivement perçues par ces collectivités locales et par l'Etat. »

Elle vise aussi le rétablissement par l'amendement des dispositions qui avaient été supprimées en ce qui concerne les 2,5 p. 100.

M. le président. Monsieur le ministre, je regrette, mais nous ne pouvons pas procéder ainsi. Le Sénat ne peut travailler que sur des textes précis. Pouvez-vous faire parvenir à la présidence un texte écrit ?

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je crois que la solution consisterait à mettre aux voix l'amendement n° 2 par division. Je n'invoquerai pas l'article 40 sur la première phrase, mais seulement sur la seconde.

M. le président. Je vais donc donner lecture de la première phrase de l'amendement n° 2, à propos de laquelle M. le ministre n'invoque pas l'article 40 de la Constitution :

« Les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs, que l'Etat est autorisé à percevoir en application de l'article 29 de la loi de finances pour 1984 n° 83-1179 du 29 décembre 1983, s'ajoutent aux droits et taxes transférés aux départements et à la région de Corse en application des dispositions du II de l'article 99 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et du 1° du II de l'article 23 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences.

Cette phrase serait maintenue ? (*M. le ministre fait un signe d'assentiment.*)

Monsieur le ministre, vous n'avez donc invoqué l'article 40 que sur la dernière phrase. (*M. le ministre fait de nouveau un signe d'assentiment.*)

M. Gamboa nous a dit que l'article 40 était applicable.

La seconde phrase de l'amendement n'est donc pas recevable, mais il reste un amendement n° 2 rectifié, réduit à la première phrase, sur lequel nous allons pouvoir voter.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. J'ai le sentiment par mon intervention d'avoir rendu service à M. le ministre.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est une appréciation personnelle !

M. Robert Schwint. Qu'est-ce que cela veut dire ? L'article 40 étant applicable, la discussion est terminée !

M. Edgar Tailhades. Bien sûr !

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

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

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, permettez-moi de faire observer — je ne cherche pas à compliquer les choses : chacun le comprend bien — que l'article 45 de notre règlement dispose : « Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée... » Il s'agit donc d'un amendement et non d'une partie d'amendement.

Je ne vois pas comment on peut invoquer l'article 40 sur une partie d'amendement en respectant l'article 45 de notre règlement.

M. le président. On peut toujours en faire deux, en déposant un autre amendement.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je ne dépose pas d'autre amendement !

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, il est fréquemment arrivé que l'on vote par division. Je demande un vote par division, ce qui règlera le problème.

M. le président. Pour l'instant, je n'ai plus de texte, monsieur le ministre, mais arrangez-vous pour maintenir la partie du texte que vous souhaitez voir votée.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, je dépose un amendement qui reprend la première phrase de l'amendement n° 2.

M. le président. Ce sera l'amendement n° 12.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission y est favorable.

M. Robert Schwint. C'est normal.

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix l'amendement n° 12, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 3 est donc ainsi rédigé.

Articles additionnels.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, pour que tout soit complet, je transforme le sous-amendement n° 11 en amendement.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je crois ne jamais avoir vu au Sénat déposer un sous-amendement à un amendement voté.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ce n'est pas un sous-amendement, c'est un amendement supplémentaire.

M. Paul Girod, rapporteur. Un article nouveau ?

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Si vous voulez.

M. le président. Je suis donc saisi par le Gouvernement d'un amendement n° 13, qui tend à insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi conçu :

« Ces frais sont fixés à 2,50 p. 100 du montant de ces droits et taxes. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Pour toutes les raisons que j'ai exposées tout à l'heure, l'avis de la commission est défavorable.

M. Robert Schwint. C'est un amendement qui existe déjà ! Il n'est pas tombé !

M. le président. Le Gouvernement a transformé le sous-amendement n° 11 en un amendement n° 13, sur lequel la commission a émis un avis défavorable.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 13, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 3, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les frais d'assiette et de recouvrement afférents à la taxe de publicité foncière et aux droits d'enregistrement sont perçus à compter du 1^{er} août 1984. Les sommes à percevoir à ce titre sont recouvrées en négligeant les centimes. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, à quelques détails de rédaction près qui tiennent à ce que j'ai dit tout à l'heure sur les non-valeurs et les dégrèvements, l'amendement n° 3, tendant à insérer dans le projet de loi un article additionnel après l'article 3, reprend le texte du Gouvernement en ce qui concerne les taxes de publicité foncière et les droits d'enregistrement.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Pour !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

Par amendement n° 4, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs afférents à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et à la taxe spéciale sur les voitures particulières de plus de 16 CV, sont perçus à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 1984.

« Pour les véhicules ayant moins de cinq ans d'âge, les tarifs applicables dans chaque département et dans la région de Corse, majorés des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs, sont arrondis au franc pair le plus proche. Pour les véhicules ayant plus de cinq ans et moins de vingt ans d'âge, ils sont égaux à la moitié de ceux concernant les véhicules de moins de cinq ans. Pour les véhicules ayant plus de vingt ans mais moins de vingt-cinq ans d'âge, ils sont arrondis en négligeant les centimes. Les différences résultant de l'arrondissement des tarifs viennent en augmentation ou en diminution du produit des sommes revenant à l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement et pour frais de dégrèvement et de non-valeurs. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, l'amendement n° 4 constitue une nouvelle opération de scissiparité opérée à l'intérieur de l'article 3 adopté par l'Assemblée nationale. Il existe néanmoins une différence par rapport à l'amendement précédent : la commission des lois a, en effet, accepté que figurent provisoirement au titre du prélèvement, « les frais de dégrèvement et de non-valeurs afférents à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ».

Mais la commission souhaite interroger le Gouvernement sur ce point avant de rectifier, éventuellement, son amendement. De quels dégrèvements, de quelles non-valeurs s'agit-il ? S'agit-il des « chèques en bois », si vous me permettez cette expression triviale, disons des chèques sans provision qui seraient remis par un redevable de la vignette à un ruraliste et qu'il serait impossible de recouvrer, l'Etat les compensant au moment du versement aux départements ? S'agit-il des dégrèvements en faveur des handicapés ou des V. R. P., qui sont le résultat d'une politique gouvernementale, donc d'Etat, et dont il ne s'agit pas de faire porter, par le biais du prélèvement, sinon la popularité, tout au moins la charge, aux autres contribuables ? Ils la supporteront à un autre titre, mais pas à celui-là.

Alors, monsieur le ministre, je me permets de vous interroger : quels dégrèvements, quelles non-valeurs ? Si ce sont ces titres de paiement incertains, on peut, éventuellement, accepter de les faire figurer. Je vous demande donc de nous préciser ce point.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. S'agissant des vignettes, il n'y a pas de dégrèvement — il n'en a pas été établi — et il n'y a pas de non-valeurs car pour avoir la vignette il faut nécessairement la payer.

Par conséquent, pour faciliter les choses, j'accepterais, à la rigueur, la suppression, au début de l'amendement, des mots : « de dégrèvement et de non-valeurs ».

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Dans ces conditions, la commission des lois modifie l'amendement n° 4 en supprimant la référence, qui figure trois fois dans son texte, aux frais de dégrèvement et de non-valeurs.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 4 rectifié. J'en donne lecture :

« Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les frais d'assiette et de recouvrement afférents à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et à la taxe spéciale sur les voitures particulières de plus de 16 CV, sont perçus à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 1984.

« Pour les véhicules ayant moins de cinq ans d'âge, les tarifs applicables dans chaque département et dans la région de Corse, majorés des frais d'assiette et de recouvrement, sont arrondis au franc pair le plus proche. Pour les véhicules ayant plus de cinq ans et moins de vingt ans d'âge, ils sont égaux à la moitié de ceux concernant les véhicules de moins de cinq ans. Pour les véhicules ayant plus de vingt ans mais moins de vingt-cinq ans d'âge, ils sont arrondis en négligeant les centimes. Les différences résultant de l'arrondissement des tarifs viennent en augmentation ou en diminution du produit des sommes revenant à l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement. »

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'accepte cet amendement rectifié.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

Par amendement n° 5, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Nonobstant les dispositions des articles 24 et 26 de la loi de finances pour 1984 précitée, les conseils généraux et l'assemblée de Corse pourront, pour la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 1984, voter de nouveaux tarifs tenant compte des dispositions de la présente loi. Ces tarifs devront être notifiés aux directions des services fiscaux concernées avant le 1^{er} septembre 1984. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. C'est la fin de la scissiparité. (Sourires.) Nous vous proposons la reprise des dispositions transitoires prévues à la fin de l'article 3 adopté par l'Assemblée nationale concernant les conseils généraux et l'assemblée de Corse qui peuvent, c'est vrai, compte tenu du flou dont on a parlé tout à l'heure, avoir pris cette année une disposition qui n'ait pas été parfaitement raisonnée, concernant le taux de la vignette et le taux des taxes foncière et de publicité.

Par conséquent, cette disposition leur permet de revoir leur position avant le 1^{er} septembre 1984. La commission des lois trouve la disposition proposée tout à fait judicieuse. Elle tenait à l'isoler afin qu'il n'y ait pas de confusion dans l'interprétation future de la loi ni même un alourdissement éventuel, si un jour une codification devait intervenir.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement ?

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Favorable, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

Par amendement n° 1, MM. Salvi, Voisin, de Cosse-Brissac, Giacobbi, Goetschy, Puech, Hoeffel, Gérin, Brantus proposent, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, est complété par la phrase suivante :

« Les dispositions du présent alinéa sont applicables même si la modification réglementaire ne concerne pas exclusivement les règles relatives à l'exercice des compétences transférées. »

La parole est à M. Salvi.

M. Pierre Salvi. Monsieur le président, par cet amendement, qui est très important, nous proposons d'ajouter un alinéa à l'article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Cet article, qui résulte d'une initiative du Sénat, a prévu d'une manière générale que tout accroissement de charges induit par une modification réglementaire des conditions d'exercice d'une compétence transférée à une collectivité locale devrait donner lieu à une compensation de la part de l'Etat. Cela a toujours été dit et entendu.

Dans un avis rendu récemment, le Conseil d'Etat a retenu une interprétation tout à fait restrictive de la portée de cette disposition en estimant que la compensation n'intervient que si la modification par voie réglementaire concerne exclusivement les conditions d'exercice d'une compétence transférée.

Appliquée à la compétence des transports scolaires, dont le transfert prendra effet le 1^{er} septembre 1984 — c'est-à-dire dans quelques semaines — une telle interprétation autoriserait l'Etat à ne pas compenser l'accroissement de charges résultant de la mise en application à la même date des nouvelles normes de sécurité prévues par l'arrêté de M. le ministre des transports, publié le 5 septembre 1982 et concernant les transports en commun de personnes.

Sans mettre en doute le bien-fondé de ces mesures, les conseils généraux ne peuvent que constater que l'application des nouvelles normes de sécurité se traduira par un surcoût financier qui peut, dans certains cas, être considérable.

Conformément aux principes généraux des lois de décentralisation et à l'engagement du Gouvernement, maintes fois répété, de veiller à une compensation intégrale des transferts de charges, le présent amendement a pour seul objet de préciser la portée de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 qui doit trouver application dans tous les cas, y compris lorsque la modification réglementaire ne porte pas uniquement sur les règles d'exercice d'une compétence transférée à une collectivité locale.

De plus, l'interprétation qui a été donnée de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 me paraît extrêmement dangereuse pour l'avenir. En effet, la tentation sera grande pour le Gouvernement et pour l'Etat, à l'avenir, d'insérer dans un ensemble général des dispositions concernant les collectivités locales à titre principal ou quasi exclusif, alors que ces dispositions pourraient faire l'objet d'un texte particulier qui, lui, donnerait lieu à une compensation de la part de l'Etat.

Enfin, je voudrais ajouter, parce que les chiffres ne sont pas inutiles dans cette affaire, que, pour les transports scolaires, l'interprétation donnée à l'article 5 entraînerait pour un certain nombre de départements — ma liste n'est pas exhaustive — un surcoût qu'il est intéressant de signaler et qui est le suivant : Ain : 500 000 francs ; Alpes-de-Haute-Provence : 10 à 20 p. 100 ; Hautes-Alpes : 950 000 francs ; Aube : 450 000 francs ; Cantal : 200 000 francs ; Charente-Maritime : entre 2 et 3 millions de francs ; Cher : entre 1,5 et 2 millions de francs ; Côte-d'Or : 3,6 millions de francs ; Doubs : 500 000 francs ; Drôme : 8 p. 100 ; Gard : 85 000 francs ; Hérault : 6 millions de francs ; Ille-et-Vilaine : 2,6 millions de francs ; Loire-Atlantique : 5 à 7 p. 100 ; Maine-et-Loire : 600 000 francs ; Marne : 3 p. 100 ; Bas-Rhin : près de 2 millions de francs ; Vosges : 3 millions de francs ; Val-d'Oise : 8 millions de francs, soit un surcoût de 20 p. 100.

Je suis persuadé que M. le ministre de l'intérieur est très attentif à ce que je viens de dire. J'espère qu'il pourra approuver l'amendement que je propose, étant entendu qu'il a répondu à un collègue député de mon département, M. Alain Richard — j'ai lu sa réponse très attentivement — qu'il ne pouvait que suivre les avis du Conseil d'Etat — je pense qu'il a tout à fait raison — sauf si une mesure d'ordre législatif pouvait intervenir.

Mon amendement vous propose une mesure d'ordre législatif qui permettrait de régler le problème. Il y aurait cette fois un texte législatif. Il n'y aurait plus à tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat et les collectivités locales, en l'occurrence les conseils généraux, auraient la preuve évidente, monsieur le ministre, que vous êtes tout à fait partisan, quelles que soient les circonstances, d'un transfert de ressources correspondant au transfert de responsabilité opéré vers les conseils généraux et les collectivités territoriales.

Je me permets d'insister auprès de vous pour que le Gouvernement donne un avis favorable à cet amendement. Je suis convaincu que vous le trouvez tout à fait justifié, même si M. le ministre des finances n'est par tout à fait de cet avis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, la commission s'est penchée avec beaucoup d'attention sur cet amendement qui, comme vient de l'exposer M. le président Salvi, pose effectivement un problème de fond.

Lors de la discussion de la loi de décentralisation devant le Parlement, le Sénat a tenu à introduire — c'est tout à son honneur — un article stipulant que toute modification par voie réglementaire postérieure au vote de la loi transférant les compétences devrait donner lieu à compensation par l'Etat ou, bien entendu, au décompte antérieur intégré dans le transfert financier, puisque tout doit se faire à équilibre parfait.

Bien entendu, ce n'est ni le lieu ni le moment d'évoquer le problème des transports scolaires, qui est un cas particulier de la décentralisation, ou le respect ou le non-respect par l'Etat d'engagements d'ordre réglementaire ou législatif, sur sa participation de 65 p. 100. Là n'est pas le problème.

Ces exemples sont l'illustration des vices du système. Entre le moment où l'on a commencé à concevoir le transfert aux départements des transports scolaires et celui où le transfert a été effectivement réalisé, des dispositions d'ordre réglementaire modifiant les conditions de sécurité — modifications certainement justifiées — de l'ensemble des transports et donc

des transports scolaires ont été promulguées. Puis, l'application aux transports scolaires a été différée jusqu'à une date ultérieure, parce que ce n'était pas réalisable dans l'immédiat. La modification n'est pas intervenue avant ; elle ne figure donc pas dans le décompte, mais elle figurera dans les charges et aucune compensation n'interviendra. C'est tout au moins ce que nous croyons comprendre, comme l'a parfaitement exprimé M. Galvi.

C'est un problème de principe. D'ailleurs, monsieur le ministre, vous avez parfaitement compris ce problème de principe car récemment — si je me souviens bien, c'était le 30 mai — à l'Assemblée nationale, un député éminent de la majorité vous posait des questions à ce sujet et vous lui répondiez, si j'en crois le compte rendu analytique, que la solution vous était, paraît-il, imposée par un avis du Conseil d'Etat — avis que, d'ailleurs, personne ne connaît en dehors de vous — selon lequel les modifications générales ayant des conséquences sur un problème particulier ne pourraient pas donner lieu à compensation. A la limite, cet avis ouvre la voie à toutes les interprétations.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Non !

M. Paul Girod, rapporteur. En effet, il suffirait qu'un jour, à propos du secours aux unijambistes, on dise que ceux à qui il manque quelque chose en plus ne sont plus dans le système pour sortir de la généralité et entrer dans un système particulier. On pourrait ainsi procéder à toute une série de manipulations qui seraient de nature à troubler l'esprit des citoyens sur la portée de la décentralisation et l'honnêteté des transferts financiers.

Je crois que vous aviez parfaitement compris : vous disiez que vous deviez vous incliner devant l'avis du Conseil d'Etat, mais que vous espériez, en définitive, que de nouvelles dispositions législatives interviendraient. Elles interviennent puisque notre collègue M. Salvi a saisi au bond l'occasion que lui a offerte le Gouvernement. Celui-ci a largement amplifié l'objet de la proposition de loi du Sénat en y ajoutant toutes les dispositions dont nous venons de discuter.

Il a ainsi transformé cette proposition de loi très modeste, qui ne portait au départ que sur un point de procédure, en une proposition de loi très large sur la décentralisation. Le Gouvernement propose d'ailleurs une modification de l'intitulé qui fait grand honneur à l'auteur de la proposition et au rapporteur et qui prouve que ce texte a une portée beaucoup plus grande.

Dans ces conditions, le Gouvernement s'honorerait en acceptant les propositions de clarification que M. Salvi a été amené à concevoir au sujet d'un problème particulier, immédiat et urgent, mais qui s'appliqueront dans beaucoup d'autres cas et seront de nature à désamorcer définitivement les éventuels procès d'intention qui pourraient naître à l'occasion de cet aspect particulier de la décentralisation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, il est exact que nous nous trouvons en présence d'une situation qui mérite qu'on l'examine avec beaucoup de soin et qu'on ne se laisse pas emporter par le goût de la polémique ou le désir de donner tort à tout prix au Gouvernement.

Je comprends parfaitement que M. Salvi ait profité de cette occasion pour déposer un amendement. Ce matin, au sein de la commission d'information, j'ai d'ailleurs évoqué cette éventualité. En agissant de la sorte, vous remplissez tout à fait votre rôle.

Cela dit, je crois qu'il faut voir les choses avec beaucoup de soin et essayer de raisonner avec beaucoup de précision.

Quand l'Etat prend des dispositions de caractère tout à fait général, par exemple, quand l'Etat, et c'est son rôle, fixe le Smic, incontestablement, il aggrave les charges d'un certain nombre de collectivités locales et pas seulement d'entreprises. Quand l'Etat fixe certains tarifs douaniers, s'agissant de matériels qui peuvent provenir de l'étranger, incontestablement il aggrave les charges des collectivités locales qui importent ces matériels. Quand l'Etat réglemente les prix ou procède, ce qui est plus courant encore, à une réglementation à caractère social, incontestablement il aggrave les charges des collectivités territoriales. Dans tous les cas que je viens de citer — je pourrais en citer beaucoup d'autres — cela ouvre-t-il droit à compensation ? Non, et je crois qu'il est difficile d'affirmer le contraire.

L'avis du Conseil d'Etat a fait une distinction entre les mesures à caractère général et les mesures à caractère particulier en précisant que lorsqu'il s'agit de mesures à caractère général, il ne doit pas y avoir de compensation et que quand il s'agit de mesures à caractère particulier qui touchent un secteur transféré bien déterminé et bien délimité, alors il doit y avoir compensation. Comme les mesures qui ont été prises pour assurer la sécurité des transports visent l'ensemble des transports et pas seulement les transports scolaires, le Conseil d'Etat a décidé qu'il n'y avait pas lieu à compensation.

Depuis que la question m'a été posée à l'Assemblée nationale et que le Conseil d'Etat a rendu son avis, je ne suis évidemment pas resté inactif ; j'ai saisi les instances gouvernementales qualifiées et d'abord le ministère des transports. J'ai demandé à mon collègue ministre des transports de revoir l'arrêté de juillet 1982. Cet examen est actuellement en cours, en liaison avec mes propres services au ministère de l'intérieur. Je ne peux pas dire exactement ce qui sera fait étant donné que le débat interministériel n'est pas terminé, mais j'espère que le dispositif initial sera revu.

Dorénavant, il sera très difficile d'éviter la distinction qui a été faite par le Conseil d'Etat entre les mesures à caractère général et les mesures à caractère particulier. Le Gouvernement devra être particulièrement vigilant chaque fois que des mesures de nature réglementaire seront prises. Il devra vérifier si leur incidence est de caractère général ou, au contraire, de caractère particulier, donc limité au secteur de compétences transférées puisque, dans un cas, elles ouvriront droit à compensation alors que, dans l'autre, il n'y aura pas compensation.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je voulais dire. En terminant, M. Salvi a fait appel à moi avec un peu d'humour, mais, certes, aimablement. Il m'a dit : « Vous seriez un bien meilleur ministre de l'intérieur si vous étiez capable de vous désolidariser de votre collègue des finances ou des décisions que pourrait être amené à prendre le Premier ministre qui, c'est bien connu, a la charge d'arbitrer entre les ministres. Si je n'étais pas solidaire de mes collègues du Gouvernement, je ne mériterais pas d'y rester, d'être ministre. Par conséquent, je suis solidaire.

C'est pourquoi, après m'être efforcé d'expliquer la différence qu'il y a entre les mesures à caractère général et les mesures à caractère particulier, je me permets de demander à M. Salvi d'accepter de retirer son amendement.

M. Pierre Salvi. Je demande la parole.

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

M. Pierre Salvi. L'intervention que vient de faire M. le ministre ne m'a pas convaincu. Si je n'étais pas solidaire de tous les présidents de conseils généraux de France, je ne mériterais pas d'être leur président. (Sourires.)

Sur ce problème spécifique, ils sont tous d'accord, étant donné la charge que l'application de la circulaire et de l'arrêté de M. Fiterman va entraîner pour eux tous.

On se trouve devant un cas tout à fait exemplaire où le Gouvernement peut prouver que, dans ce problème de transfert de ressources correspondant au transfert de responsabilités, il respecte bien les engagements qu'il a pris.

Les comparaisons que vous avez faites, monsieur le ministre, avec une augmentation des droits de douane ou de divers autres droits ne m'a pas satisfait. Le Gouvernement a pris dernièrement une décision aux termes de laquelle il n'autorisait pas une augmentation de plus de 5 p. 100 du coût de certains services des collectivités locales. Nous sommes tout à fait convaincus que les 5 p. 100 qui nous sont accordés sont insuffisants pour compenser les augmentations réelles de coût que nous subissons pour les services que nous rendons.

Il ne nous viendrait pas à l'esprit de déposer un amendement à un texte quelconque, mettant en cause la décision prise par le Gouvernement en ce domaine. Il est dans son rôle mais nous sommes, nous, dans le nôtre quand nous protestons contre le sort qui nous est fait.

Nous sommes ici dans une matière tout à fait différente. Au moment où nous vivons la mise en œuvre de la décentralisation — je vous avais demandé, monsieur le ministre, et je vous remercie de l'avoir enfin obtenue, une entrevue des présidents de conseils généraux avec le ministre de l'éducation nationale — nous allons regarder comment va s'opérer ce transfert de compétences en matière d'éducation nationale, en particulier de transports scolaires. Nous tombons là sur une difficulté concrète ; cette disposition va en effet coûter cher aux départements puisqu'elle va se traduire par une augmentation du coût des transports scolaires se situant entre 10 et 20 p. 100.

Les transports scolaires, vous savez ce qu'ils coûtent. Ils représentent une part importante des responsabilités qui nous incombent.

Je suis tout à fait dans mon rôle, ce soir, en maintenant mon amendement et, sans chercher, monsieur le ministre, à vous désolidariser du Gouvernement, en vous demandant de nous comprendre, sinon de nous suivre. Comprenez-nous et suivez-nous, ce sera encore mieux ! Merci !

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. J'ai bien entendu M. le ministre, mais à propos de la loi de décentralisation, le Sénat n'avait pas très bien compris au départ les raisons de la phrase que je vais citer. La loi de décentralisation a parfaitement prévu les hypothèses que M. le ministre a développées tout à l'heure, notamment à propos du Smic et des droits d'importation. Rares sont les compétences qui ne s'exercent qu'à coups de produits importés. Il faudrait les énumérer. Pour le reste — le Smic, les mesures à caractère social, etc. — c'est l'évolution normale des choses. La loi a d'ailleurs prévu les dispositions suivantes : « Toutefois, la compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement, en termes réels, de la dotation générale de décentralisation », qui, elle-même, suit le coût de la vie. Pour ce qui est de la vie normale, il n'y a pas de problème : les compensations s'opèrent tout à fait normalement. Mais nous sommes là dans une phase de rupture entre une réglementation ancienne et une réglementation nouvelle dont l'incidence sur la compétence transférée dépasse souvent 20 p. 100. Dans mon département, on l'a chiffrée à 17 p. 100.

Monsieur le ministre, l'appel que vous a lancé M. Salvi mérite — je crois — un accueil compréhensif, souriant et financièrement alimenté.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. On me demande de formuler une réponse souriante. Je n'ai pas l'habitude de perdre mon sourire, même dans des situations plus difficiles que celle où nous nous trouvons, qui n'est cependant pas facile, je le reconnais volontiers.

Je suis en présence d'un avis du Conseil d'Etat. Vous savez, comme moi, que le Conseil d'Etat est qualifié à la fois pour rendre des arrêts et donner des avis. C'est la raison pour laquelle les conseillers d'Etat ne portent pas le titre de magistrat, comme les membres de la Cour des comptes, par exemple. J'ai entendu ici et là, depuis quelques mois, approuver ou critiquer cette haute juridiction. Aujourd'hui, je soutiens l'avis qu'elle a émis. Je ne peux pas dire que vous l'avez critiquée, mais vous avez manifesté très clairement votre désapprobation. Je l'ai saisie, je lui ai demandé son avis, je suis tenu de m'y conformer.

Comme vous pouvez le supposer, je ne peux pas prendre d'autre position aujourd'hui, moi qui ai accepté la rédaction que présentait M. Jozeau-Marigné pour l'article 5 auquel j'ai fait référence. Dans ces conditions, je suis, hélas, une fois de plus obligé d'invoquer l'application de l'article 40.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances sur l'application de l'article 40 ?

M. Pierre Gamboa, au nom de la commission des finances. L'article 40 est applicable.

M. le président. L'article 40 étant applicable, l'amendement n° 1 n'est pas recevable.

Par amendement n° 7, MM. Malécot, Boyer et les membres du groupe de l'union centriste proposent, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 4 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est complété par les dispositions suivantes :

« Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, la totalité des excédents constatés au compte administratif de l'année précédente continuent d'être repris, en recettes, dans les budgets des départements.

« Les sommes visées au premier alinéa du présent article et les remboursements par douzième auxquels elles donnent lieu ne sont inscrits ni en recettes ni en dépenses dans les budgets des départements ».

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements, tous deux présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission.

Le premier, n° 8, vise, au début du deuxième alinéa du texte proposé, à remplacer les mots : « Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent » par le mot : « Toutefois, ».

Le second, n° 9, tend, dans le deuxième alinéa de ce même texte, après les mots : « elles donnent lieu » à insérer les mots : « constituent des mouvements de trésorerie qui ».

La parole est à M. Malécot, pour défendre l'amendement n° 7.

M. Kléber Malécot. La comptabilisation de la dette de l'Etat envers les départements en matière d'aide sociale dans les budgets des départements serait une mesure normale, alors que l'Etat laisse s'accroître une dette dont l'existence apparaît de plus en plus injustifiée.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter les sous-amendements n° 8 et 9.

M. Paul Girod, rapporteur. Le sous-amendement n° 8 est d'ordre strictement rédactionnel. Il tend à remplacer le mot « nonobstant » par le mot « toutefois » qui nous semble meilleur.

Le sous-amendement n° 9 s'applique au deuxième alinéa de l'amendement proposé par M. Malécot dans lequel les sommes visées ne sont ni des recettes, ni des dépenses. Nous pensons qu'il vaut mieux dire qu'il s'agit en réalité de mouvements de trésorerie.

Sous réserve de l'acceptation de ces deux sous-amendements, la commission émet un avis favorable à l'amendement de M. Malécot. La disposition proposée vise une difficulté plus juridique que financière née de l'application des textes en matière de décentralisation, qui ont transformé une dette immédiatement recouvrable et restructurable en une dette à long terme, et mettent, dans les départements, nos compables pointilleux devant une situation compliquée. Nous nous en apercevons tous en ce moment où les comptes administratifs viennent de tomber, où les excédents sont constatés, les créances aussi, et où les décisions modificatives, qui doivent intégrer les résultats de ces comptes administratifs, sont difficiles à établir suivant que l'on prend ou non en compte la ressource ou l'existence de la masse financière en question.

Je pense donc qu'il n'est nul besoin d'avoir un avis du Conseil d'Etat, qu'il ne faut pas confondre, monsieur le ministre, avec un arrêt qui, lui, s'impose. J'ai entendu dire qu'à certains moments, des avis du Conseil d'Etat n'avaient pas été considérés par le Gouvernement comme les tables de la loi, au sens où la Bible les décrit...

M. le président. Il arrive que le Gouvernement ne suive pas les avis du Conseil d'Etat !

M. Paul Girod, rapporteur. Je suis heureux de vous l'entendre dire, monsieur le président ! J'avais en effet cru comprendre, tout à l'heure, qu'un avis du Conseil d'Etat ne pouvait être transgressé !

Cela étant, la commission des lois estime que la suggestion de M. Malécot est non seulement opportune, mais indispensable, et souhaite que le Gouvernement s'y rallie.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 7 et les sous-amendements n° 8 et 9 ?

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je suis favorable à l'amendement n° 7 ainsi qu'aux sous-amendements n° 8 et 9 ; je l'ai d'ailleurs indiqué ce matin lors de mon audition devant la commission d'information sur l'application de la loi de décentralisation. Je crois d'ailleurs que ces textes ont été élaborés cet après-midi par la commission des lois, alors que cette dernière savait déjà que j'y étais favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 9, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, ainsi modifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

Intitulé.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 6, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission, tend à rédiger comme suit l'intitulé de la proposition de loi :

« Proposition de loi tendant à harmoniser les délais en matière d'impôts locaux et à préciser les modalités d'application du prélèvement de l'Etat sur les droits et taxes transférés aux départements et à la région de Corse. »

Le second, n° 10, présenté par le Gouvernement, vise à rédiger l'intitulé de la proposition de loi comme suit :

« Proposition de loi tendant à harmoniser les délais en matière d'impôts locaux et portant diverses dispositions financières relatives aux compétences transférées. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 6.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission a déposé cet amendement en constatant que, à la locomotive qu'elle avait modestement lancée, le Gouvernement avait accroché un premier wagon. Or nous venons d'en accrocher un second. En définitive, alors qu'il s'agissait au départ d'harmoniser des délais administratifs d'ordre délibératif, nous nous trouvons maintenant devant des dispositions beaucoup plus diverses.

Nous proposons de tenir compte de ce que l'Assemblée nationale avait fait mais nous sommes amenés à constater que, par son amendement n° 10, le Gouvernement répond mieux encore au souci de la commission des lois. En se sentant très honorée en tant que commission — et l'auteur en tant qu'auteur — de constater qu'une proposition de loi très modeste au départ s'est pratiquement transformée en D. D. O. F. en matière de collectivités territoriales, la commission retire son amendement et se rallie à celui du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 6 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 10, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'intitulé de la proposition de loi est donc ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le ministre, cette proposition de loi en forme de boule de neige constitue une opération parlementaire qui a ses avantages et ses inconvénients.

Au fil des délibérations, nous améliorons, nous amplifions, nous précisons les dispositions initialement proposées. Toutefois, ce texte a déjà fait l'objet de deux lectures au Sénat et d'une lecture à l'Assemblée nationale. Une deuxième lecture doit donc avoir lieu à l'Assemblée nationale. Monsieur le ministre, je vous demande, avant la réunion de la commission mixte paritaire, de veiller à ce que l'Assemblée nationale n'insère pas de nouveaux articles. Sinon, nous nous trouverions devant de nouvelles dispositions qui n'auraient été examinées que par une seule des deux assemblées alors que les mesures adoptées ce soir par le Sénat seront encore soumises à l'Assemblée nationale. Elles auront donc été examinées par les deux assemblées et pourront faire l'objet d'une discussion ouverte et franche, en commission mixte paritaire, si sa réunion est demandée. Si de nouvelles dispositions étaient introduites par l'Assemblée nationale, nous nous trouverions dans une situation assez délicate.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Girod, chaque fois que nous nous sommes trouvés dans une telle situation, je vous le rappelle, mes collaborateurs et moi-même avons tenu informé les représentants du Sénat à la commission mixte paritaire, et en particulier les rapporteurs, pour qu'ils ne participent pas à la réunion de celle-ci sans savoir exactement ce qui s'était passé et sans avoir pu faire connaître leur point de vue.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

— 7 —

DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi d'une question orale avec débat dont je vais donner lecture.

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. Claude Huriet expose à M. le ministre de l'agriculture la profonde inquiétude des producteurs de lait face aux mesures arrêtées par les ministres de l'agriculture de la Communauté européenne instaurant des quotas de production.

Il attire son attention sur la grave pénalisation dont les producteurs français vont être l'objet de par ces mesures de restriction.

Il met le Gouvernement en garde contre la baisse du revenu agricole risquant d'entraîner la disparition de nombreuses exploitations déjà endettées à la limite du possible.

En effet, l'encouragement du modèle productif arrêté mettra en cause en moins de dix ans, l'existence même des deux tiers des exploitations actuelles, tout en diminuant considérablement l'emploi dans l'industrie laitière.

Il précise en outre que les mesures incitatives, approuvées par le conseil des ministres du 23 mai, visant à la cessation d'activité des producteurs âgés ne sont pas acceptables car la somme de 605 millions de francs qui leur sera allouée est très insuffisante.

Or, le ministre s'était engagé à verser 1 milliard de francs, chaque année, pendant trois ans, afin de favoriser la limitation de la production laitière.

En conséquence, il lui demande le respect de ses engagements et lui recommande de prendre des mesures rectificatives en faveur des 35 000 producteurs concernés par la cessation de production, afin qu'ils soient indemnisés de façon équitable.

Enfin, il souhaite obtenir des engagements précis sur les mesures que le Gouvernement compte prendre pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs (n° 160)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre la France et le Canada sur le transfèrement des détenus et la surveillance de certains condamnés (ensemble deux échanges de lettres).

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 349, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux obligations du service national (ensemble trois annexes et un échange de lettres).

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 350, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un protocole à l'accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique et culturel (ensemble neuf annexes).

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 351, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord international de 1983 sur le café.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 352, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord international de 1982 sur le jute et les articles en jute.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 353, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 354, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant rénovation de l'enseignement agricole public.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 355, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au service public des télécommunications.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 356, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, 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. (*Assentiment.*)

— 9 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 6 juin 1984, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au règlement judiciaire. [N°s 261 et 332 (1983-1984). — M. Jacques Thyraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ; et n° 328 (1983-1984), avis de la commission des affaires sociales. — M. Arthur Moulin, rapporteur.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt-deux heures cinquante.*)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.*

Décision du Conseil constitutionnel n° 84-170 du 4 juin 1984.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mai 1984, par MM. Jean-Claude Gaudin, Jacques Dominati, Jean Rigaud, Francisque Perrut, Germain Gengenwin, Marcel Bigeard, Paul Pernin, Albert Brochard, Claude Birraux Joseph-Henri Maujouiian du Gasset, Georges Delfosse, Alain Madelin, Jean Brocard, Michel d'Ornano, Philippe Mestre, Edmond Alphandéry, Claude Wolff, Pierre Micaut, Charles Fèvre, Jean-Paul Fuchs, Georges Mesmin, Jean Desanlis, Jean Briane, Bernard Stasi, Pierre Méhaignerie Emmanuel Hamel, Gilbert Gantier, Francis Geng, Jean-Pierre Soisson, Jacques Barrot, François d'Aubert, Jean Foyer, Michel Péricard, Michel Barnier, Jean-Paul de Rocca Serra, Pierre Mauger, Michel Debré, Xavier Deniau, Maurice Couve de Murville, Camille Petit, Robert Wagner, Jean Tiberi, Jean Narquin, Jacques Lafleur, Didier Julia, Jacques Chaban-Delmas, Pierre Bas, Claude-Gérard Marcus, Edouard Frédéric-Dupont, Henri de Gastines, Yves Lancien, Hyacinthe Santoni, Pierre-Charles Krieg, Jean-Louis Goasduff, Georges Gorse, Alain Peyrefitte, Olivier Guichard, Robert Galley, Pierre Messmer, Charles Paccou, Jacques Baumel, Pierre Bachelet, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de ratifier quatre ordonnances prises en vertu de la loi du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières ; qu'au nombre de ces ordonnances figure celle du 18 mai 1983 qui a modifié, au cours de l'année 1983, le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, tel qu'il résultait notamment de l'article 23 de la loi de finances pour 1983 ;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que lorsqu'une disposition fiscale modifie, en cours d'année, le montant des ressources de l'Etat et, par suite, affecte l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances de l'année, elle ne peut intervenir que dans une loi de finances rectificative ; que, faute de satisfaire à cette exigence, l'ordonnance du 18 mai 1983 méconnaît les dispositions des articles 1^{er}, 2 et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et, par voie de conséquence, celles des articles 34 et 47 de la Constitution ; que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est donc, en tant qu'elle ratifie l'ordonnance du 18 mai 1983, entachée de la même inconstitutionnalité que celle-ci ;

Considérant que, si, aux termes de l'article 2, avant-dernier alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 « seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année », cette règle doit être rapprochée tant de l'article 34 de la Constitution en vertu duquel « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » que de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959, lequel précise que « les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature » ; qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer soit dans une loi ordinaire, soit dans une loi de finances, sans qu'il y ait à distinguer selon que ces dispositions affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours ; que, d'ailleurs, réserver aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement ; qu'ainsi l'article 2, avant-dernier alinéa, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ne faisait pas obstacle à la modification de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par l'ordonnance du 18 mai 1983 ;

Considérant que n'y faisaient pas davantage obstacle les articles 1^{er}, 2, 2^e alinéa, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, dans la mesure où elles placent dans la compétence des seules lois de finances la définition de l'équilibre économique et financier, la prévision et l'autorisation de l'ensemble des ressources de l'Etat ainsi que l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat, ces dispositions ne sauraient, lorsqu'il est recouru à la procédure législative ordinaire pour édicter une modification fiscale, avoir d'autre conséquence que l'obligation de prendre en compte dans une loi de finances rectificative ou, à tout le moins dans la loi de règlement l'incidence budgétaire de la modification intervenue ; que cette obligation ne fait pas obstacle à ce qu'une loi édictant ou modifiant un impôt produise ses effets avant le dépôt de la loi de finances qui en traduira l'incidence sur l'équilibre du budget ; qu'ainsi l'ordonnance du 18 mai 1983 dont l'incidence sur l'équilibre du budget de 1983 a été intégrée dans la loi de finances rectificative du 24 décembre 1983, n'a méconnu aucune des exigences des articles 1^{er}, 2, 2^e alinéa, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ordonnance du 18 mai 1983 et, donc, la disposition législative qui la ratifie sont conformes à la Constitution ;

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Art. 1^{er}. — La loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières est déclarée conforme à la Constitution.

Art. 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 juin 1984.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT

(Application des articles 76 à 78 du Règlement.)

Situation des associations de service d'aide ménagère et de soins à domicile.

519. — 4 juin 1984. — M. Jacques Pelletier attire l'attention de M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sur la situation toujours préoccupante des associations de services d'aide ménagère et de soins à domicile. Des caisses régionales d'assurance maladie ont d'ores et déjà annoncé, à compter du 1^{er} juillet 1984, des réductions importantes d'heures d'aide ménagère. Les différentes associations sont dans l'attente du décret pris en Conseil d'Etat qui fixera le taux de remboursement de l'aide ménagère dans le cadre de l'aide sociale. Il lui demande si les propositions faites aux responsables locaux d'une dizaine de départements, et relatives à de nouveaux mécanismes de prise en charge et de financement, vont permettre de faire évoluer rapidement la situation de l'aide ménagère à domicile. Il lui demande également si durant l'année 1985 de nouveaux services de soins à domicile pourront être créés.

Modification du régime de la taxe d'apprentissage.

520. — 4 juin 1984. — M. André Jouany expose à M. le ministre de la formation professionnelle que les chambres de commerce et d'industrie, notamment celle de Tarn-et-Garonne, sont préoccupées par le problème de la taxe d'apprentissage et ressentent une très vive inquiétude au sujet d'une possible remise en question d'un de ses principes fondamentaux : la libre affectation par les entreprises de sommes qu'elles versent en fonction de leur masse sala-

riale. Dès l'origine, ces fonds ont été conçus comme devant bénéficier exclusivement aux formations dans les métiers et les professions les plus divers mais toujours en lien étroit avec les besoins du monde professionnel. La loi n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail alourdit en fait la gestion de la formation dans l'entreprise et ne fera que renforcer les préventions des employeurs à dépasser les seuils fixés. Ceci bien évidemment risque d'avoir de graves conséquences sur l'évolution de l'emploi. Il serait dommage qu'une modification de la taxe d'apprentissage aboutisse comme il en est question à la création d'organismes régionaux créant ainsi un système administratif de plus et n'ajoutant rien à la gestion d'une taxe pour laquelle aucun frais n'est perçu par l'organisme correcteur que sont les chambres de commerce. Il lui demande de lui faire connaître sa position sur ce problème.

*Conséquences de la hausse des tarifs postaux
pour les entreprises de presse.*

521. — 5 juin 1984. — M. Edouard Bonnefous appelle l'attention de M. le ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de la recherche, chargé des P. T. T., sur les conséquences pour les entreprises de presse de la hausse des tarifs postaux de 21,3 p. 100 au 1^{er} juin. Il lui rappelle que, depuis 1980 (date des accords Laurent), ceux-ci ont augmenté au total de 123 p. 100. A l'évidence une telle progression représente une charge considérable pour les sociétés de presse alors que dans le même temps la dégradation de la qualité du service postal diminue le nombre des abonnés. Il lui demande également dans quelle mesure une hausse des tarifs aussi forte peut être compatible avec la norme de 5 p. 100 de hausse de prix arrêtée par le Gouvernement.

ABONNEMENTS

ÉDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER	DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15. Téléphone } Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39 TÉLEX 201176 F DIRJO - PARIS
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats :				
03	Compte rendu	95	425	} Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
33	Questions	95	425	
Documents :				
07	Série ordinaire	532	1 070	} Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
27	Série budgétaire	162	238	
Sénat :				
05	Compte rendu	87,50	270	} Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
35	Questions	87,50	270	
09	Documents	532	1 031	
<p>N'effectuer aucun règlement avant d'avoir reçu une facture. — En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.</p> <p>Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.</p>				

Le Numéro : 2,15 F