

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1977.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN DEUXIÈME LECTURE, relatif aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public,

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Joxeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boëssu, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Graust, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcellhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petk, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mme Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schléb, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture, 270, 299 et in-8° 124 (1976-1977).

2^e lecture, 131, 167 et in-8° 75 (1977-1978).

3^e lecture, 238 (1977-1978).

Assemblée Nationale (5^e légial.) : 1^{re} lecture, 2924, 3219 et in-8° 772.

2^e lecture, 3429, 3437 et in-8° 861.

Astreintes. — Juridictions administratives - Fonds d'action sociale - Cour de discipline budgétaire et financière.

EXPOSE SOMMAIRE

Seul reste en discussion l'article premier A, introduit par l'Assemblée Nationale et aux termes duquel les décisions judiciaires exécutoires portant condamnation de l'Etat ou d'une autre personne publique valent ordonnancement du montant des sommes dues, qui doivent être payées au créancier sur présentation au comptable du Trésor d'une décision revêtue de la formule exécutoire, tout manquement à ces dispositions étant passible d'une peine d'amende infligée par la Cour de discipline budgétaire.

La Commission des Lois a constaté que, comme l'avait fait valoir le Gouvernement, cette disposition est difficilement applicable en pratique. Aussi propose-t-elle d'y substituer un texte évitant aux créanciers de l'Etat et des collectivités publiques d'être par ailleurs l'objet de poursuites ou de pénalités de retard.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif aux astreintes prononcées en matière administrative, déposé sur le bureau du Sénat le 28 avril 1977, a été adopté par lui le 26 mai de la même année. Voté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 22 novembre 1977, il a fait l'objet d'une seconde lecture au Sénat le 20 décembre, à l'Assemblée Nationale le 21 décembre, et se trouve aujourd'hui en troisième lecture devant le Sénat, le Gouvernement n'ayant pas demandé la réunion d'une commission mixte paritaire.

Ce grand nombre de lectures devant l'une et l'autre assemblée n'est pas la conséquence d'un désaccord fondamental sur le problème des astreintes en matière administrative, tous les articles concernant celle-ci ayant fait l'objet d'un vote conforme.

Seul reste en discussion l'article premier A, introduit par l'Assemblée Nationale, et aux termes duquel les décisions juridictionnelles exécutoires portant condamnation de l'Etat ou d'une autre personne publique valent ordonnancement du montant des sommes dues, qui doivent être payées au créancier sur présentation au comptable du Trésor d'une décision revêtue de la formule exécutoire, tout manquement à ces dispositions étant passible d'une peine d'amende infligée par la cour de discipline budgétaire.

Votre commission, lors de la deuxième lecture de ce texte par le Sénat, s'était ralliée à cette disposition, destinée à mettre fin aux situations inadmissibles résultant du refus ou de la mauvaise volonté de la puissance publique à exécuter les décisions de justice rendues à son encontre.

Mais, en séance publique, à la demande de M. Peyrefitte, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Sénat a supprimé l'article premier A.

Les arguments mis en avant par M. le Garde des Sceaux sont les suivants :

— en premier lieu, cette disposition serait anticonstitutionnelle, les règles de la comptabilité publique ne figurant pas parmi les matières législatives énumérées à l'article 34 de la Constitution ;

— cette règle serait, d'autre part, contraire au principe de la séparation des pouvoirs, le juge ne pouvant se substituer aux ordonnateurs, agents du pouvoir exécutif ;

— elle se heurterait, enfin, à des difficultés pratiques, le comptable ne pouvant, en tout état de cause, procéder à une imputation correcte sans l'intervention de l'ordonnateur gestionnaire des crédits, ni, à plus forte raison, payer le créancier lorsque ceux-ci ne sont pas prévus ou sont insuffisants, ce qui risque d'être souvent le cas pour les collectivités locales et les établissements publics.

Ces arguments sont de valeur inégale. On ne saurait, semblait-il, invoquer une inconstitutionnalité sur la base de l'article 34, alors que cet article vise « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », au premier rang desquelles figure, de toute évidence, le droit de faire exécuter les décisions de justice.

Quant à la violation du principe de la séparation des pouvoirs mise en avant par M. le Garde des Sceaux, elle n'est, à l'évidence, pas plus grave que le fait, pour le pouvoir exécutif, de ne pas se conformer aux jugements et arrêts des cours et tribunaux.

En revanche, les difficultés d'ordre pratique évoquées par M. Peyrefitte sont très réelles, et il résulte clairement des débats que ce sont elles qui ont emporté la décision du Sénat en deuxième lecture : on ne saurait, en effet, obliger un comptable public à verser des sommes lorsqu'il ne dispose pas des crédits correspondants, et il semble difficile également de l'autoriser à prélever sur d'autres crédits inscrits au budget de la même personne publique, au risque d'en perturber gravement le fonctionnement.

Aussi votre rapporteur a-t-il cru devoir se conformer à la décision prise par le Sénat en deuxième lecture, et rechercher une autre rédaction pour l'article premier A. Celle-ci s'inspire d'une récente déclaration de M. le Premier Ministre, aux termes de laquelle « un particulier ou une entreprise ne pourront être soumis à des pénalités de retard ou à des poursuites, s'ils disposent de créances non réglées par l'Etat ».

Lorsqu'un particulier est à la fois créancier et débiteur d'un autre, il s'opère, aux termes des articles 1289 et suivants du Code civil, une compensation qui éteint l'une et l'autre dette, à concurrence du montant de la moins élevée d'entre elles. Mais la com-

pensation, institution propre au droit privé, ne peut être invoquée à l'encontre d'une personne publique, en raison du principe de l'universalité budgétaire, qui exclut l'affectation d'une recette à une dépense déterminée.

Il en résulte des situations particulièrement choquantes, un contribuable pouvant être frappé de pénalités de retard, et même voir ses biens saisis, alors que son impossibilité de payer ses impôts provient de ce que l'Etat ne s'est pas acquitté des sommes qu'il lui doit.

La disposition proposée, sans porter atteinte au principe de l'universalité budgétaire, tend simplement à permettre à tout débiteur d'une personne publique de faire échec à toutes poursuites, et à toutes pénalités de retard, lorsqu'il est créancier de la même personne publique, en présentant au comptable du Trésor la décision de justice constatant sa créance, selon la procédure et sous les sanctions prévues par l'Assemblée Nationale.

Bien que ne couvrant pas tous les cas visés par celle-ci, ce texte offre l'avantage de remédier aux abus les plus criants, sans tomber sous les critiques développées par M. le Garde des Sceaux. D'autre part, dans la mesure où ce texte n'entraîne pas un versement immédiat, mais tend simplement à paralyser les procédures de pénalités et de recouvrement à l'encontre du débiteur qui est en même temps créancier, il peut s'appliquer dès lors qu'une décision de justice est rendue, même si celle-ci n'a pas un caractère définitif, ainsi que l'exigeait l'Assemblée Nationale. En effet, si cette décision est infirmée, rien ne s'opposera à ce que les poursuites reprennent à l'encontre du débiteur, sans qu'il en résulte de conséquences pour la personne publique intéressée, puisque celle-ci n'a, matériellement, rien déboursé.

C'est sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'amendement ci-après, que votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture.

Article premier A.

Les décisions juridictionnelles exécutoires passées en force de chose jugée portant condamnation de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public au paiement d'une somme d'argent valent ordonnancement du montant des sommes qui y sont portées.

Le créancier obtient paiement de ces sommes sur la seule présentation au comptable du Trésor d'une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire.

Tout manquement aux dispositions de l'alinéa qui précède est passible des peines prévues à l'article 5 de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la cour de discipline budgétaire et financière, modifiée et complétée notamment par la loi n° 71-564 du 13 juillet 1971.

Propositions de la commission.

Article premier A.

Lorsqu'une décision de justice exécutoire a condamné l'Etat, une collectivité ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent, le créancier ne peut, s'il est également débiteur de la même personne publique, pour quelque cause que ce soit, faire l'objet de poursuites ou de pénalités de retard que si le montant de sa dette excède celui de sa créance, et seulement à concurrence de l'excédent.

Le créancier obtient l'arrêt des poursuites et la suppression des pénalités de retard sur la seule présentation au comptable du Trésor d'une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire.

Alinéa sans modification.

Articles premier à 7.

Conformes.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article premier A.

Amendement : Rédiger comme suit les deux premiers alinéas de cet article :

Lorsqu'une décision de justice exécutoire a condamné l'Etat, une collectivité ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent, le créancier ne peut, s'il est également débiteur de la même personne publique, pour quelque cause que ce soit, faire l'objet de poursuites ou de pénalités de retard que si le montant de sa dette excède celui de sa créance, et seulement à concurrence de l'excédent.

Le créancier obtient l'arrêt des poursuites et la suppression des pénalités de retard sur la seule présentation au comptable du Trésor d'une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire.