

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 1971.

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 relatif à la **reconstitution de registres ou documents conservés dans les greffes de tribunaux de commerce ou d'autres juridictions en cas de destruction ou de disparition totale ou partielle des archives de ces greffes,***

Par M. Pierre GARET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Pascaud, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille, N...

Voir le numéro :

Sénat : 416 (1970-1971).

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de loi qui vous est soumis en première lecture vise à permettre la reconstitution des registres conservés dans les greffes des tribunaux et détruits à la suite d'un sinistre ou de tout autre fait.

L'actualité et l'urgence de ce texte tiennent à la destruction totale des archives du greffe du tribunal de commerce de Rochefort lors de l'incendie du 13 février 1970. L'anéantissement de registres tels que ceux constatant l'inscription des diverses sûretés paralyse gravement la vie juridique. C'est ainsi que lors de la vente d'un fonds de commerce, l'impossibilité de prouver l'absence ou l'existence de privilège empêche la remise aux vendeurs des sommes qui leur sont dues.

Les textes actuellement en vigueur ne permettant pas de pallier les difficultés résultant d'une telle situation, il parut nécessaire, non seulement de résoudre le problème posé par l'incendie du tribunal de Rochefort, mais aussi de combler ces lacunes par un texte de portée générale.

*
* * *

I. — *L'inadéquation des textes en vigueur.*

L'insuffisance des textes en vigueur résulte essentiellement de leur caractère circonstanciel, la destruction des registres et documents conservés dans les greffes des tribunaux ou juridictions n'ayant jusqu'à ce jour été envisagée qu'en cas de guerre.

Ainsi la loi du 15 décembre 1923 concerne-t-elle la reconstitution des actes et archives détruits dans les départements par suite des événements de guerre. L'article 9 de cette loi, auquel la loi du 6 février 1941 a donné un caractère permanent, s'applique bien en cas de « sinistre chez un officier public ou ministériel ou chez un

fonctionnaire ou dans un local dépendant d'un service public », mais il ne concerne que « l'original d'un acte authentique ou sous seing privé ». Cet article n'est donc pas applicable à la reconstitution des registres détruits et ne permettrait pas, par exemple, de connaître le nombre ou le rang chronologique des sûretés grevant un fonds de commerce.

La loi du 27 janvier 1944 ayant pour objet la reconstitution des registres que tiennent les greffiers des tribunaux de commerce pour l'inscription des privilèges sur fonds de commerce ou de warrants qui ont été détruits ou ont disparu au cours de la guerre, ne peut non plus s'appliquer aux destructions résultant d'un sinistre tel que celui dont fut victime le tribunal de Rochefort.

Cette lacune est d'autant plus dommageable que la législation récente a considérablement accru le nombre des registres détenus par les greffiers. Outre le registre de commerce, ceux-ci doivent conserver le registre des privilèges et nantissements sur fonds de commerce, le registre des nantissements de matériel et outillage, le registre des warrants, le registre de publicité des droits réels sur les bateaux de navigation fluviale, le registre de publicité des créances privilégiées du Trésor public, le registre de publicité du privilège de la Sécurité sociale et les documents assurant la publicité des contrats de crédit-bail en matière mobilière.

Le recours à un texte de portée générale permettant de résoudre, non seulement le problème particulier posé par l'incendie du tribunal de Rochefort, mais aussi ceux résultant de la destruction partielle ou totale des registres conservés dans les greffes à la suite d'un sinistre ou de tout autre fait, paraissait donc indispensable.

Tel est l'objet du texte qui vous est proposé.

*
* *

II. — *Les solutions apportées par le projet.*

Comme le souligne l'exposé des motifs, ce projet de loi vise à permettre, en cas de sinistre, la reconstitution des registres détruits par une commission constituée à cet effet et dont les décisions, une fois devenues définitives, feront foi à l'égard de tous.

Cette procédure est exceptionnelle et déroge par conséquent à certains principes juridiques. Elle se justifie à la fois par la difficulté et l'urgence d'une telle reconstitution et s'inspire, dans une large mesure, des dispositions de la loi du 27 janvier 1944.

Mieux que tout développement général supplémentaire, l'examen des articles permettra d'exposer les solutions apportées par ce projet, qui a reçu l'approbation de votre commission.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Cet article pose le principe de la reconstitution par une commission constituée à cet effet, du registre des privilèges et nantissements sur fonds de commerce, du registre des nantissements de matériel et d'outillage, du registre des warrants, du registre de publicité des droits réels sur les bateaux de navigation fluviale, du registre de publicité des créances privilégiées du Trésor public, du registre de publicité du privilège de la Sécurité sociale et des documents assurant la publicité des contrats de crédit-bail en matière mobilière en cas de destruction totale ou partielle de ceux-ci à la suite d'un sinistre ou de tout autre fait.

Cette énumération exclut le registre du commerce et votre Commission des Lois s'est longuement interrogée sur l'opportunité de cette exclusion. S'il est vrai que, tenu en double exemplaire, le registre du commerce soit de ce fait facilement reconstituable, il pouvait cependant paraître plus sage de prévoir d'éventuelles difficultés et de les éviter, plutôt que d'attendre qu'elles surviennent pour s'en préoccuper. De plus, l'argument de l'exposé des motifs selon lequel l'intervention du décret n° 58-1355 du 27 décembre 1958 relatif au registre du commerce, remplacé depuis par le décret n° 67-237 du 23 mars 1967, aurait donné à cette matière un caractère réglementaire, est absolument sans valeur. La seule question qui se pose est de savoir si, en vertu de l'article 34 de la Constitution selon lequel « la loi détermine les principes fondamentaux... des droits réels et des obligations civiles et commerciales... », la réglementation et plus particulièrement la reconstitution de ce registre sont du domaine de la loi.

De ce point de vue, et bien que les effets juridiques du registre du commerce aient été accrus depuis le décret du 27 décembre 1958 précité, ce registre ne concerne pas des droits aussi fondamentaux

que, par exemple, le registre des privilèges et nantissements sur fonds de commerce ou le registre des warrants qui garantissent le droit de créance sur le débiteur. Si l'intervention du législateur est nécessaire pour permettre la reconstitution de ces derniers registres et pour donner aux mentions reconstituées la même valeur juridique qu'aux mentions originales, en revanche, le recours à la loi ne s'impose pas en ce qui concerne le registre du commerce. Votre commission a donc finalement renoncé à le réintégrer dans l'énumération de l'article premier.

Article 2.

L'article 2 du projet de loi précise que les commissions n'ont pas un caractère juridictionnel. Leurs décisions, qui ne bénéficient donc pas de l'autorité de la chose jugée, peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal de commerce ou le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouvaient les archives détruites ou disparues.

Contrairement à l'article 13 de la loi du 27 janvier 1944 précitée, cet article ne fixe pas la composition de cette commission. Or le fait que celle-ci soit ou non composée de magistrats, d'hommes de loi et d'auxiliaires de la justice n'est pas sans incidence sur la protection des droits des intéressés. Le législateur étant, semble-t-il, incompétent, du fait de l'article 34 de la Constitution, pour déterminer cette composition, du moins votre Commission des Lois souhaite-t-elle à cet égard obtenir du Ministre de la Justice quelques précisions.

Article 3.

Cet article s'inspire des articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 1923 relative à la reconstitution des actes et archives détruits dans les départements par suite des événements de guerre et, plus encore, de l'article 4, alinéa 3, de la loi n° 40 du 27 janvier 1944 précitée. Il vise à faciliter le travail de la commission en faisant obligation aux personnes qui sont en possession d'un document permettant la reconstitution des registres, de le remettre au Président de la commission sous peine d'engager leur responsabilité à l'égard de la partie lésée par l'inexécution de cette obligation.

Article 4.

Cet article rend irresponsable aussi bien l'Etat que les membres de la commission des erreurs ou omissions qui pourraient être commises dans les opérations de reconstitution.

Cette irresponsabilité était déjà prévue par l'article 12 de la loi du 27 janvier 1944. Il a en effet paru inopportun de rendre les membres des commissions, très probablement des magistrats ou des auxiliaires de la justice, responsables des erreurs commises à l'occasion d'une mission aussi difficile accomplie en dehors de l'exercice normal de leurs compétences. En outre, une responsabilité, même partielle, de l'Etat ou des membres de la commission aurait permis, pour l'action en demande d'indemnité ainsi ouverte, de contester indirectement des décisions devenues définitives, ce qui priverait de tout effet l'article 5 du présent projet.

Article 5.

Cet article a pour effet de donner aux mentions et inscriptions figurant sur les registres reconstitués la même force probante qu'à celles figurant sur les registres détruits. Cette disposition, qui reprend celles de l'article 14, alinéa premier, de la loi du 27 janvier 1944 précitée, était nécessaire pour combler pleinement le vide juridique résultant de la destruction des registres.

Article 6.

Cet article, qui reprend les dispositions des articles 10 et 11 de la loi du 2 août 1923, dispense de tout droit de timbre et d'enregistrement les actes et pièces relatifs à la reconstitution. Il vise ainsi à ne pas faire supporter les frais de reconstitution et de publicité par les intéressés. A cet égard le présent projet de loi est plus généreux que la loi du 27 janvier 1944.

Article 7.

Cet article, qui est la conséquence du précédent, prévoit que les frais de reconstitution et de publicité seront supportés par l'Etat.

Conformément au droit commun, celui-ci pourra, s'il y a lieu, se retourner contre toute personne ou collectivité responsable.

Article 8.

Cet article rend la loi applicable à la reconstitution des registres ou documents du greffe du tribunal de commerce de Rochefort détruits au cours de l'incendie du 13 février 1970.

Il ne s'agit pas vraiment d'une dérogation au principe de la non-rétroactivité des lois puisque, selon une jurisprudence constante, toute loi nouvelle s'applique aux situations établies ou aux rapports juridiques existants dès avant sa promulgation, quand cette application n'a pas pour résultat de faire échec à des droits acquis. Ces dispositions permettront néanmoins d'éviter toute difficulté d'interprétation.

Article 9.

Les dispositions de cet article rendent la loi applicable aux Territoires d'Outre-Mer, exception faite des Comores et du Territoire des Afars et des Issas qui sont, en effet, compétents pour légiférer dans cette matière.

Article 10.

L'article 10 du projet de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les dispositions d'application de la loi, et notamment la composition de la commission, la procédure de la reconstitution ainsi que l'application de cette loi dans les Départements et les Territoires d'Outre-Mer mentionnés à l'article 9.

Votre commission souhaite que ce décret intervienne dans les délais les plus brefs, afin que la reconstitution des registres du greffe du tribunal de Rochefort puisse être entreprise sans tarder.

Article 11.

Il s'agit par cet article final d'abroger la loi n° 40 du 27 janvier 1944 qui, du fait de son caractère circonstanciel, est devenue sans objet.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

En cas de destruction totale ou partielle ou de disparition, par suite d'un sinistre ou de tout autre fait, du registre des privilèges et nantissements sur fonds de commerce, du registre des nantissements de matériel et d'outillage, du registre des warrants, du registre de publicité des droits réels sur les bateaux de navigation fluviale, du registre de publicité des créances privilégiées du Trésor public, du registre de publicité du privilège de la Sécurité sociale ou des documents assurant la publicité des contrats de crédit-bail en matière mobilière, quel que soit le greffe dans lequel ces registres ou documents étaient ou sont conservés, il est procédé à leur reconstitution par une commission spécialement constituée à cet effet.

Art. 2.

Cette commission n'a pas un caractère juridictionnel. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal de commerce ou le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouvaient les archives détruites ou disparues.

Art. 3.

Toute personne et notamment tout officier public ou ministériel qui détient, à un titre quelconque, une pièce permettant la reconstitution partielle ou totale d'un des registres ou documents mentionnés à l'article premier est tenu de remettre ou d'envoyer cette pièce au président de la commission, dans le délai fixé par le décret prévu à l'article 10.

En cas d'inexécution de cette obligation, sa responsabilité se trouve engagée à l'égard de la partie lésée, dans les conditions du droit commun.

Art. 4.

Ni l'Etat, ni aucun membre de la commission ne peut être rendu pécuniairement responsable des erreurs ou omissions qui pourront être commises dans les opérations de reconstitution.

Art. 5.

Chaque inscription ou mention rétablie, lorsque la décision est devenue définitive, a la même force probante que l'inscription ou la mention qu'elle remplace. Elle prend effet à la date de celle-ci et, si cette date n'est pas connue, au jour fixé par la décision.

Art. 6.

Les actes et pièces de toute nature exclusivement relatifs à la reconstitution prévue par la présente loi sont dispensés de tout droit de timbre et d'enregistrement ainsi que de la mention au répertoire des officiers publics et ministériels.

Il ne peut non plus être réclamé ni droits ni pénalités de timbre ou d'enregistrement sur les pièces produites par les intéressés dans les opérations de reconstitution.

Art. 7.

Les frais de reconstitution et de publicité entraînés par l'application de la présente loi sont supportés par l'Etat, sauf pour celui-ci à recourir contre toute personne ou collectivité responsable.

Art. 8.

Les dispositions de la présente loi sont applicables à la reconstitution des registres ou documents du Greffe du tribunal de commerce de Rochefort détruits au cours de l'incendie du 13 février 1970.

Art. 9.

La présente loi est applicable dans les îles Saint-Pierre et Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Art. 10.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les dispositions d'application de la présente loi et notamment la composition de la commission prévue à l'article premier, la procédure de rétablissement des inscriptions et mentions sur les nouveaux registres ainsi que les conditions particulières d'application de ladite loi dans les Départements d'Outre-Mer et les Territoires d'Outre-Mer susénumérés.

Art. 11.

La loi n° 40 du 27 janvier 1944 est abrogée.