ad 99.420

Initiative parlementaire
Privilège des créances dans la faillite et assurances sociales
Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national du 26 mars 1999

Avis du Conseil fédéral

du 27 septembre 1999

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 26 mars 1999 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national concernant le privilège des créances dans la faillite et les assurances sociales.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 septembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Avis

1 Conformité aux buts du Conseil fédéral

Le nombre de créanciers privilégiés a été sévèrement réduit lors de la révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite afin de mieux protéger les personnes physiques dont la position de dépendance est marquée. Limiter les catégories de créanciers privilégiés permettait également de libérer des actifs, ce qui était la condition requise pour que la procédure concordataire de l'ancienne LP se transforme enfin en une véritable procédure d'assainissement. Pour ces motifs, le Conseil fédéral n'était jusqu'à présent guère favorable à la réintroduction du privilège pour les cotisations des assurances sociales.

Entre-temps, les premiers effets du nouvel ordre des créanciers – introduit au 1^{er} janvier 1997 – se sont fait sentir sur les finances des assurances sociales. Comme le montre le ch. 14 du rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, les pertes de cotisations ont fortement augmenté malgré des mesures d'encaissement sévères. Pour la CNA, dont les chiffres viennent d'être publiés, les primes impayées ont beaucoup progressé et s'élèvent à 13 millions de francs pour la seule année 1998. Ces premières expériences démontrent que la position de créancières des assurances sociales s'est considérablement affaiblie depuis lors.

Cette évolution mène le Conseil fédéral à reconnaître la nécessité de protéger les assurances sociales et à leur accorder cette protection. Il apprécie par conséquent le travail accompli par la commission pour réintroduire le privilège bien que cela aille à l'encontre des nouvelles tendances en droit de la poursuite (cf. p. ex. le nouveau droit allemand sur l'insolvabilité qui ne prévoit plus aucun privilège).

Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral a par ailleurs l'intention de soumettre aux Chambres une proposition pratiquement identique.

2 Propositions concrètes

Pour les caisses-maladie, nous estimons que le privilège de la faillite ne devrait pas être réintroduit pour toutes leurs créances mais seulement pour les primes et la participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale.

En outre, nous souhaitons – comme dans la 11^e révision de l'AVS – compléter le projet de loi par une disposition finale analogue à celle qui a été prévue lors de la modification du 16 décembre 1994 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (voir art. 2, al. 3, des dispositions finales de la modification du 16 décembre 1994). En réglant ainsi de façon claire le passage de l'ancien au nouvel ordre des privilèges, on garantit la sécurité du droit (voir à ce propos l'ATF 125 III 154).

21 ad I

Proposition: remplacer par la version suivante:

«...»

- c. (*nouvelle*) Les créances de primes et de participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale.

...»

Motifs:

Le texte proposé se base sur la teneur de l'art. 219, al. 4, LP en vigueur jusqu'au 31 décembre 1996. Depuis le 1^{er} janvier 1996, la Confédération peut également reconnaître comme caisses-maladie les assureurs qui pratiquent des assurances régies par la loi fédérale sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1). Pour cette raison, le privilège de la faillite ne saurait être accordé à toute caisse-maladie reconnue par la Confédération et doit être limité aux créances de primes et de participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale.

22 ad II

Proposition: remplacer par la version suivante:

«Disposition finale de la modification du

Art. 1 Disposition transitoire

Les privilèges prévus par l'ancien droit (art. 146 et 219) s'appliquent aux faillites prononcées, aux saisies exécutées et aux concordats homologués avant l'entrée en vigueur de la présente loi.»

Motifs:

Conformément à l'art. 2, al. 3, des dispositions finales de la modification du 16 décembre 1994 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, l'application du nouveau ou de l'ancien ordre des privilèges dépend, pour la faillite, de la date de son ouverture et, pour la saisie, de la date de son exécution. Pour les concordats, la date de l'homologation est déterminante selon la jurisprudence (ATF 125 III 154).

Cette disposition transitoire vaut également pour la présente modification.

(L'ancien chiffre II devient le chiffre III.)

3 Revendication du Fonds de garantie

Dans un document adressé le 14 juin 1999 au Conseil fédéral, la Commission se réfère à une lettre par laquelle le Fonds de garantie demande qu'à l'occasion d'une modification de l'art. 219 LP, les créances découlant de la LPP qui ne sont actuellement pas privilégiées le deviennent et qu'elles soient ainsi placées sur le même plan que les créances des autres assurances sociales.

Dans la présente initiative parlementaire, de même que dans la 11^e révision de l'AVS, il est prévu que les créances résultant de cotisations aux assurances sociales soient à nouveau colloquées en deuxième classe.

Les créances de cotisations des institutions de prévoyance à l'encontre des employeurs sont actuellement colloquées en première classe, conformément à l'art. 219, al. 4, let. b, LP. La modification de la LP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, a élargi ce privilège du 2^e pilier et l'a étendu aux créances des assurés bénéficiant d'une prévoyance surobligatoire.

Dans sa lettre du 3 juin, le Fonds de garantie a émis le souhait que ce privilège des assurés soit étendu aux prestations obligatoires. Il s'agit là d'une nouvelle revendication dans le contexte de la réintroduction d'un privilège pour les créances d'assurances sociales, ainsi que d'une redéfinition du système actuel. Cela nécessite un examen approfondi, notamment pour pouvoir justifier d'un changement de pratique. Le Conseil fédéral estime dès lors que cette revendication ne peut être prise en considération ni dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, actuellement en cours, ni dans le cadre de la présente initiative parlementaire.