

Contrôle et abrogation du contrôle : deux conceptions opposées de « l'exigence légitime démocratique »

(à propos des aides publiques aux entreprises)

par Daniel BOULMIER, Maître de conférences - Université Nancy 2 -
Chercheur au CERIT-CRDP

A propos de la méthode utilisée par la loi Fillon (1) pour remettre en cause la loi de modernisation sociale, on a pu « s'interroger sur la faculté pour le législateur de suspendre [...] ce que le législateur avait antérieurement statué » (2). Pour remettre en cause d'autres lois, la pratique des sénateurs est nettement plus conformiste, mais aussi plus directe ; ils préfèrent recourir à la technique de l'abrogation expresse. Expliquons-nous.

Le contrôle des aides publiques aux entreprises, qui alimente un débat récurrent, intéresse, entre autres, le comité d'entreprise. Depuis 1982, l'employeur doit communiquer au comité d'entreprise, au moins une fois par an, l'information sur « les aides ou avantages financiers consentis à l'entreprise par l'État, les régions et les collectivités territoriales et leur emploi » (3).

Il avait été reproché à la loi Robien sur la réduction du temps de travail (4), de ne pas avoir prévu de modalités d'information et de contrôle suffisantes sur les aides apportées aux entreprises. Cette critique, également soulevée à l'occasion de la première loi Aubry (5), a été en partie prise en compte par la seconde loi du même nom. Selon cette dernière, les informations en direction du comité d'entreprise sur les aides ou avantages financiers reçus par l'entreprise doivent comprendre « notamment les aides à l'emploi, en particulier celles créées par l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du

temps de travail et l'article 19 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail » (6).

En 1982 ou en 2000, il ne s'agissait alors que de traiter de la question de l'information du comité d'entreprise sur le montant des aides financières reçues par l'entreprise, mais non d'attribuer à ce comité une mission de contrôle.

C'est par une loi du 4 janvier 2001, spécialement dédiée, que l'on passe du stade de l'information au stade du contrôle. En effet, cette loi favorise un véritable contrôle de l'utilisation par les entreprises des fonds publics qu'elles reçoivent, notamment en faveur de l'emploi (7). Un décret rapidement publié permet sa mise en œuvre (8).

Le Comité d'entreprise s'inscrit tout particulièrement dans ce dispositif (9). Tout d'abord, son information annuelle se trouve étendue aux « aides européennes » (10). Ensuite, le comité d'entreprise se voit attribuer un droit d'interpellation : « s'il estime

(1) Loi n° 2003-6 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques, JO du 4 janvier 2003, p. 255. On sait que cette loi suspend, pour partie, les dispositions relatives aux licenciements pour motifs économiques insérées par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(2) G. Lyon-Caen, « Vers une négociation sur les restructurations destructrices d'emplois », Dr. Ouv. 2002, p. 559, 2^e §.

(3) Art. L. 432-4 C. trav., loi n° 82-915 du 28 octobre 1982.

(4) Loi n° 96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail, JO du 12 juin 1996, p. 8719.

(5) V. F. Gaudu, « Le contrôle de l'exécution des engagements en matière d'emploi », Dr. soc., 1998, p. 367. Communication au 23^e colloque de Droit social *Négociation collective et emploi*, 23 janvier 1998.

(6) Modification de l'article L. 432-4 C. trav. par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000.

(7) Loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001, JO du 5 janvier 2001, p. 218 ; L. Milet, « Le contrôle des aides publiques aux entreprises », RPDS 2002, p. 43.

(8) Décret 2001-483 du 6 juin 2001, JO du 7 juin 2001, p. 8999. Cette loi est désigné « loi Hue », celui-ci étant à l'origine de la proposition de loi.

(9) A noter que la loi ouvre également ce contrôle aux élus locaux.

(10) Modification de l'article L. 432-4 C. trav., introduite par l'article 6 de la loi n° 2001-7 préc.

que l'employeur ne respecte pas les engagements souscrits pour bénéficier des aides précitées, [il] peut saisir l'organisme gestionnaire d'aides ou l'autorité compétente ».

Pour recevoir les interpellations du CE (ou des élus locaux), la structure de contrôle, prévue par la loi 2001-7, comprend une commission nationale des aides publiques, relayée par vingt-deux commissions régionales. Après instruction, l'instance saisie peut décider, après avoir entendu l'employeur et les représentants du personnel, de suspendre ou de retirer l'aide accordée, voire en exiger le remboursement.

La circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 12 décembre 2001, affirme l'importance du dispositif en précisant dans son introduction que : « Ce contrôle est nécessaire. Il procède d'une exigence démocratique légitime » (11).

Mais il ne faut plus parler de cette loi de 4 janvier 2001 au présent, les plus vigilants le savent déjà.

En effet, c'est certainement guidé par le même souci « d'exigence démocratique légitime » qui avait présidé à la naissance de la loi, que les sénateurs y ont mis fin, grâce à un amendement déposé au cours des débats sur la loi de finances rectificative pour 2002, et ce, avant même qu'elle ait pu vraiment laisser libre cours à l'impertinence démocratique qu'elle autorisait (12).

Pour un auteur, la désuétude constitue à elle seule un mode d'abrogation des lois (13). Cependant, en recourant dans le cas présent au mode d'abrogation expresse, les sénateurs ont certainement, compte tenu du domaine visé par la loi et des instances concernées, jugé que la désuétude était par trop incertaine pour avoir raison de la loi.

Le faire-part de décès, jeté à la fin de la loi de finances rectificative pour 2002, est bref :

« La loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises est abrogée » (14).

L'abrogation supprime bien évidemment la commission nationale et les commissions régionales de contrôles auprès desquelles le comité d'entreprise et les élus locaux pouvaient agir, mais du même coup elle modifie logiquement l'article L. 432-4 du Code du travail : le comité d'entreprise n'a plus droit à l'information sur les aides européennes reçues par l'entreprise (15).

Cette abrogation va à l'encontre des souhaits toujours plus grands de transparence et de contrôle sur l'utilisation des fonds publics. Dans une résolution adoptée le 15 février 2001 à Strasbourg, les députés ont émis le souhait que les entreprises ayant bénéficié d'aides de l'Union européenne puissent être obligées de les rembourser, si elles n'ont pas respecté leurs obligations en matières de législation sociale communautaire ; ils ont également émis le souhait qu'en même temps que l'attribution des aides communautaires et nationales, on œuvre à assurer à long terme l'emploi dans les entreprises bénéficiaires (16).

Il faut déplorer l'abrogation de la loi du 4 janvier 2001, et par-là même s'en inquiéter. Cela signifie-t-il qu'un blanc-seing est accordé aux entreprises dans l'utilisation des aides publiques en tous genres ? L'objectif de l'abrogation est-il de passer sous silence l'utilisation des fonds publics ayant engraisé les entreprises à d'autres fins que celles prévues, à un moment où elles dégraissent, voire disparaissent (17) ? Ce qui peut rejoindre l'opinion d'un sénateur s'exprimant au cours des débats contre l'abrogation : « en quelque sorte, on peut dire que la France d'en haut profite et que celle d'en bas subit ! » (18).

Daniel Boulmier

(11) V. circ. in RPDS, préc., p. 46.

(12) Au cours des débats au Sénat, M. Marini a qualifié cette loi de « dispositif administratif inutile et stérile, dispositif de pur bavardage », JO Sénat, débats, séance du 17 décembre 2002, p. 20. Pour qui voudrait prendre connaissance du débat sur cet amendement, v. <http://www.senat.fr/seances/s200212/s20021217/sc20021217020.html>

(13) J. Cruet, *La vie du droit et l'impuissance des lois*, Flammarion, 1908, 344 p., spéc. p. 252, chap. 6 : La mort naturelle des lois et la désuétude.

(14) Art. 84, loi 2002-1576 de finances rectificative pour 2002, du 30 décembre 2002, JO du 31 décembre 2002, p. 22070.

(15) Modification qui n'était pas encore prise en compte sur le Code du travail du site Légifrance à la date du 12 février 2003.

(16) Résolution du Parlement européen du 15 février 2001, v. *Bref. Soc.*, 19 février 2001, p. 6.

(17) V. not. "Daewoo : des millions et puis s'en vont", NVO du 14 fév. 2003.

(18) Th. Foucaud, JO Sénat, débats préc.