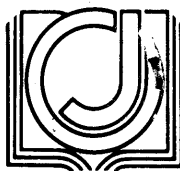


SÉNAT
DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

COMPTE RENDU INTÉGRAL

4^e SÉANCE

Séance du mardi 10 octobre 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 2458).
2. **Décès d'anciens sénateurs** (p. 2458).
3. **Contestation de l'élection d'un sénateur** (p. 2458).
4. **Communication du Gouvernement** (p. 2458).
5. **Démission de membres d'une commission et candidatures** (p. 2458).
6. **Rappels au règlement** (p. 2458).

MM. Emmanuel Hamel, Charles Lederman, Mme Hélène Luc, MM. Jean Chérioux, le président, Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.

Suspension et reprise de la séance (p. 2460)

7. **Assurances.** - Discussion d'un projet de loi (p. 2460).
Discussion générale : M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget.
8. **Nominations à une commission** (p. 2463).
9. **Assurances.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2463).
Discussion générale (*suite*) : MM. Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois ; le ministre d'Etat, Paul Loridant, rapporteur pour avis de la commission des finances.

Question préalable (p. 2471)

Motion n° 129 rectifiée de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet au scrutin public.

Suspension et reprise de la séance (p. 2475)

Discussion générale (*suite*) (p. 2475)

MM. Robert Vizet, Robert Laucournet, Xavier de Villepin, Pierre Laffitte, le ministre d'Etat.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 2482)

Amendement n° 130 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Section 1 avant l'article L. 351-1
du code des assurances (p. 2483)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'intitulé de la section 1.

Article L. 351-1 du code des assurances (p. 2483)

Amendements n°s 2 et 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 351-2 du code des assurances (p. 2483)

Amendement n° 4 de la commission et sous-amendement n° 131 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet, au scrutin public, du sous-amendement n° 131 ; adoption de l'amendement n° 4 constituant l'article du code, modifié.

Article L. 351-3 du code des assurances (p. 2485)

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'article du code, modifié.

Section additionnelle après l'article L. 351-3
du code des assurances (p. 2485)

Amendement n° 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un intitulé de section additionnelle.

Article L. 351-4 du code des assurances (p. 2485)

Amendements n°s 7 à 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Robert Laucournet. - Retrait de l'amendement n° 7 ; adoption des amendements n°s 8 et 9.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 351-5 du code des assurances (p. 2486)

Demande de réserve. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - La réserve est ordonnée.

Réserve de l'article du code.

Article L. 351-6 du code des assurances (p. 2486)

Amendement n° 12 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'article du code, modifié.

Article L. 351-7 du code des assurances (p. 2487)

Amendement n° 13 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 351-8 du code des assurances (p. 2487)

Amendement n° 14 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Articles L. 351-9 à L. 351-11
du code des assurances. - Adoption (p. 2487)

Article L. 351-12 du code des assurances (p. 2488)

Amendements n°s 15 et 16 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Articles L. 351-13, L. 351-14 et L. 352-1
du code des assurances. - Adoption (p. 2488)

Réserve de l'article 1^{er}.

Article 2 (p. 2489)

Demande de réserve de l'article. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - La réserve est ordonnée.

Réserve de l'article.

Article 3 (p. 2489)

Article L. 181-1 du code des assurances (p. 2489)

Amendements n°s 18 à 21 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 181-2 du code des assurances (p. 2490)

Amendement n° 22 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 181-3 du code des assurances (p. 2490)

Amendements n°s 23 et 24 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article additionnel après l'article L. 181-3
du code des assurances (p. 2491)

Amendement n° 25 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel au code.

Article L. 182-1 du code des assurances. -
Adoption (p. 2491)

Adoption de l'article 3 modifié.

Article 4 (p. 2491)

Amendements n°s 26 à 28 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article, modifié.

Article 5 (p. 2492)

Amendement n° 29 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 6 (p. 2492)

Article L. 127-1 du code des assurances (p. 2492)

Amendement n° 30 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'article du code, modifié.

Article L. 127-2 du code des assurances. -
Adoption (p. 2492)

Article L. 127-3 du code des assurances (p. 2493)

Amendement n° 31 rectifié de la commission et sous-amendements n°s 176 et 175 rectifié de M. Emmanuel Hamel. - MM. le rapporteur, Emmanuel Hamel, le ministre d'Etat, Robert Laucournet. - Retrait du sous-amendement n° 176 ; adoption du sous-amendement n° 175 rectifié.

M. le ministre d'Etat.

Adoption de l'amendement n° 31 rectifié constituant l'article du code, modifié.

Article L. 127-4 du code des assurances (p. 2494)

Amendements n°s 32 à 34 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Robert Laucournet. - Rejet de l'amendement n° 32 ; adoption des amendements n°s 33 et 34.

Adoption de l'article du code, modifié.

Articles L. 127-5 et L. 127-6
du code des assurances. - Adoption (p. 2495)

Article additionnel après l'article L. 127-6
du code des assurances (p. 2496)

Amendement n° 35 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel au code.

Adoption de l'article 6 modifié.

Article additionnel après l'article 6 (p. 2496)

Amendement n° 36 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 7. - Adoption (p. 2497)

Renvoi de la suite de la discussion.

10. **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 2497).

11. **Retrait de questions orales avec débat** (p. 2497).

12. **Transmission d'un projet de loi organique** (p. 2497).

13. **Transmission de projets de loi** (p. 2498).

14. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 2498).

15. **Renvois pour avis** (p. 2498).

16. **Ordre du jour** (p. 2498).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT, vice-président

La séance est ouverte à seize heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'ANCIENS SÉNATEURS

M. le président. J'ai le regret de vous rappeler le décès, survenu le 23 septembre 1989, de notre ancien collègue Pierre Gonard, sénateur de l'Allier de 1970 à 1971.

J'ai également le regret de vous faire part du décès, survenu le 9 octobre 1989, de notre ancien collègue Robert Vignon, sénateur de la Guyane de 1962 à 1971.

3

CONTESTATION DE L'ÉLECTION D'UN SÉNATEUR

M. le président. En application de l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, M. le président du Sénat a été informé que le Conseil constitutionnel a été saisi par la préfecture du département de la Gironde d'une requête, déposée le 1^{er} octobre 1989, de M. Jean-Pierre Rocher tendant à l'annulation de l'élection d'un sénateur élu lors des élections sénatoriales du 24 septembre 1989.

Acte est donné de cette communication.

4

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 5 octobre 1989 relative à la consultation des assemblées territoriales de Wallis-et-Futuna, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie se rapportant au projet de loi relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

5

DÉMISSION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION ET CANDIDATURES

M. le président. J'ai reçu avis de la démission de MM. Jean Chérioux, Marcel Fortier et Pierre Schiélé comme membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

Les groupes intéressés ont fait connaître à la présidence le nom des candidats proposés en remplacement.

Ces candidatures vont être affichées et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

6

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Hamel, pour un rappel au règlement.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de la précédente séance, un président de groupe a vivement critiqué la concomitance d'une séance et d'une audition de ministre en commission ; ses propos ont été applaudis par l'assemblée tout entière.

Monsieur le ministre d'Etat, à l'heure où vous venez dans cet hémicycle pour conduire la discussion du projet de loi concernant les assurances, un de vos collègues, et non des moindres puisqu'il s'agit de M. Charasse, est en commission des finances où sont présents - je puis le dire, puisque j'en sors - la quasi-totalité de ses membres. Par ailleurs, la commission de la défense est réunie, pour entendre, si les informations dont je dispose sont exactes, un autre de vos collègues.

Monsieur le ministre d'Etat, cela est grave et dépasse de loin le problème de l'organisation de l'emploi du temps de chacun d'entre nous.

Le Sénat fait l'objet d'une campagne de dénigrement. Il est fréquent d'entendre dire que l'hémicycle est vide. Je me permets d'en parler car, n'ayant pas d'autres mandats que ceux de sénateur et de conseiller municipal d'opposition, j'aurais, en cas d'absence dans l'hémicycle, moins d'excuse que d'autres collègues chargés de lourds mandats locaux. Il est extrêmement regrettable pour l'image du Sénat que le Gouvernement ne comprenne pas qu'il n'est pas admissible que des auditions de ministres en commission aient lieu à la même heure que des séances dans l'hémicycle.

Je souhaite que le bureau du Sénat insiste auprès du Gouvernement pour qu'à l'avenir un ministre ne vienne pas en commission à une heure telle qu'il nous contraigne à choisir entre deux devoirs : celui d'être présent en commission ou celui d'être présent en séance.

J'espère que les représentants de la presse voudront bien retenir que cet hémicycle, déjà honorablement rempli, le serait trois fois plus si les sénateurs présents actuellement aux séances des commissions n'étaient pas de ce fait empêchés d'être ici dans l'hémicycle. *(Très bien ! et applaudissements sur les traverses du R.P.R., de l'U.R.E.I, de l'Union centriste et du R.D.E.)*

M. le président. Je donnerai ultérieurement la parole à Mme Luc, qui avait présenté, jeudi soir, un rappel au règlement de même nature.

Mme Hélène Luc. Mon rappel au règlement ne portera pas sur le même point !

M. Charles Lederman. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur les articles 13 à 21 relatifs aux travaux des commissions.

Mon ami Robert Vizet est déjà intervenu, le 5 octobre 1989, en séance publique, pour relever que la conférence des présidents a prévu que le Sénat siège en séance publique aujourd'hui à seize heures avec, à l'ordre du jour, un projet de loi très important relatif aux assurances, alors que, au même moment, la commission des finances est convoquée à quinze heures trente pour entendre le ministre du budget, M. Charasse, sur le projet de loi de finances pour 1990 ! Tout simplement ! Excusez du peu !

Comment mieux démontrer à quel point le Parlement est devenu, pour les gouvernements successifs de ces dernières années, une chambre d'enregistrement ou de ratification ?

D'ailleurs, le 5 octobre 1989, le Gouvernement n'avait même pas jugé opportun d'être représenté au banc où se trouve actuellement M. Bérégovoy alors que M. le président du Sénat donnait lecture des conclusions de la conférence des présidents.

Mme Hélène Luc, la présidente de mon groupe, a élevé une protestation solennelle contre cette méthode, déclarant notamment : Comment pouvons-nous jouer notre rôle si l'on nous demande d'être à la même heure en commission et en séance publique ? Le Gouvernement ne doit pas nous imposer ses vues. Un ministre doit être à la disposition du Parlement ! Je regrette que la conférence des présidents n'ait pas dit fermement au Gouvernement que les parlementaires doivent travailler dans des conditions dignes de leur mandat.

Or, la convocation de la commission des finances, en date du 6 octobre, a maintenu l'audition de M. Charasse pour quinze heures trente. Que dire, dans ces conditions, de la proposition de certains collègues qui veulent « ouvrir les commissions » ? Est-ce bien raisonnable ?

Il est absolument inacceptable de travailler ainsi. Comment justifier que les commissaires aux finances ne soient pas en commission pour entendre la présentation du projet de loi de finances pour 1990 ? C'est injustifiable ! C'est d'ailleurs la raison pour laquelle mon ami Robert Vizet est absent, monsieur le président !

La séance doit être suspendue maintenant pour permettre aux membres de la commission des finances d'entendre M. Charasse. Ils seront ainsi à même de lui poser les questions qu'ils jugent nécessaires, de lui faire part de leurs appréciations, puis d'assister au débat sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances.

Faut-il rappeler que le premier alinéa de l'article 15 du règlement stipule que « la présence aux réunions de commissions est obligatoire » et que le premier alinéa de l'article 18 dispose que « les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. » ?

Or, force est de constater que le règlement n'est pas respecté. Au-delà, la question de fond qui est de nouveau posée est celle des droits et prérogatives du Parlement.

En ce qui nous concerne - nous l'avons montré chaque fois qu'il en était besoin - nous y sommes très attachés. C'est pourquoi, monsieur le président, je vous demande, au nom de mon groupe, de suspendre la séance pendant une heure, pour permettre aux commissaires aux finances d'assister aux travaux de leur commission, ainsi qu'à la séance publique.

Dans la mesure où le Sénat peut siéger les 10, 11 et 12 octobre sur le projet de loi relatif aux assurances, nous n'en sommes tout de même pas à une heure de séance publique près, surtout quand le Gouvernement présente son budget en commission ! C'est tout simplement le bon sens !

Dans la mesure où notre appel ne serait pas entendu, monsieur le président, comme le veut cependant l'usage, je souhaite que chacun prenne ses responsabilités et, en ce sens, je vous demanderai, au nom de mon groupe, un scrutin public sur ma proposition de suspension de séance. Nous ne laisserons pas bafouer les droits du Parlement ! Nous prenons

nos responsabilités - je le répète - nous les avons toujours prises quel que soit le Gouvernement en place. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.)*

Mme Hélène Luc. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 24.

Le Sénat ne peut rester indifférent devant la montée des luttes sociales et des revendications d'augmentation de salaires qui s'élèvent dans notre pays, qu'il s'agisse des salariés de Peugeot, qui réclament tout à fait justement, à travers leur grève, une augmentation de 1 500 francs par mois, ou des fonctionnaires de l'Etat, notamment des agents des finances, des gardiens de prison ou des infirmières ; dans toutes ces affaires, l'intransigeance du Gouvernement est malheureusement la même.

Je me suis rendue dans les usines Peugeot, à Sochaux et à Mulhouse, en compagnie de mon ami André Lajoinie ; apportant aux salariés en grève le soutien des parlementaires communistes, nous avons pu constater que leur mouvement était uni et déterminé.

Le trait commun des revendications qui s'expriment actuellement dans notre pays est la demande d'une augmentation de salaire que les travailleurs de Peugeot et bien d'autres fixent à 1 500 francs par mois. Cette exigence est justifiée. En effet, au cours des dernières années, les revenus du capital, de la finance et de la spéculation ont augmenté cinq à six fois plus vite que ceux du travail ; pourtant, le pouvoir d'achat des salaires a diminué : ainsi, un ouvrier de la fonderie de Peugeot gagne, comme j'ai pu le vérifier par moi-même, moins de 5 000 francs par mois. C'est non seulement une injustice, mais aussi et surtout une grave faute sur le plan économique ; en effet, les industries concurrentes, rémunérant mieux leurs salariés, comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne, par exemple, sont plus compétitives. Alors que le luxe et les grandes fortunes s'étalent, ces travailleurs veulent leur dû ; ils ont raison : il faut partager la croissance.

Plusieurs dirigeants socialistes font part de leur inquiétude. Il en est ainsi également s'agissant d'autres forces politiques. Toutefois, il ne suffit pas de critiquer M. Calvet ; il faut aussi négocier pour donner satisfaction aux salariés et, à cet égard, il faut que le Gouvernement donne l'exemple. Pour cela, la loi doit être appliquée et, si elle est insuffisante, elle doit être améliorée.

Voilà pourquoi les sénateurs communistes et apparentés déposent aujourd'hui même une proposition de loi portant le Smic à 6 500 francs par mois, proposition de loi dont l'adoption aurait pour effet d'entraîner une augmentation générale des salaires. C'est possible, puisque cela représenterait le quart seulement des profits réalisés ; mais il faut la volonté politique d'y parvenir.

Je demande donc que cette proposition de loi soit discutée d'urgence par le Parlement ; je la confie d'ailleurs à un huissier afin qu'il vous la remette immédiatement, monsieur le président. Ainsi sera-t-elle déposée aujourd'hui officiellement sur le bureau du Sénat. *(Applaudissements sur les travées communistes. - Mme Luc remet la proposition de loi à un huissier, qui la dépose sur le bureau de M. le président.)*

M. Jean Chérioux. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, mon rappel au règlement porte sur le problème qu'a évoqué tout à l'heure mon collègue M. Emmanuel Hamel, à savoir le souci du groupe du R.P.R. de voir le Sénat travailler dans de bonnes conditions.

Il est certain que la vue d'un hémicycle amputé d'un grand nombre de nos collègues, lesquels sont actuellement en commission, notamment pour écouter la présentation du projet de budget par M. le ministre délégué, chargé du budget, constituerait un mauvais début pour cette session d'automne.

Par conséquent, j'explique ce qu'avait dit tout à l'heure implicitement mon collègue M. Hamel : le groupe du R.P.R. souhaite que la séance soit suspendue. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R.)*

M. le président. Mes chers collègues, vous me gênez pour ma première présidence ! (*Sourires.*)

Je note une convergence entre les différents rappels au règlement, en ce qui concerne l'horaire de la séance.

Je répondrai tout de même à MM. Hamel et Chérioux que cette question a été soulevée lors de la conférence des présidents ; c'est devant les précisions apportées par M. le président de la commission des finances que, en définitive, en dépit de la demande de Mme Luc,...

Mme Hélène Luc. Je n'ai pas voté les conclusions de la conférence des présidents !

M. le président. J'ai dit : « en dépit de la demande de Mme Luc » !

... la conférence des présidents a finalement décidé de fixer l'ordre du jour de cette manière.

Les conclusions de la conférence des présidents ont été soumises au Sénat, qui, en dépit des réclamations de M. Vizet et de Mme Luc, les a adoptées.

Par conséquent, le rôle du président de séance - M. Chérioux, qui a occupé ce fauteuil, le sait bien - est tel que je ne peux, me semble-t-il, que respecter les conclusions de la conférence des présidents, lesquelles ont été acceptées par le Sénat. Je regrette pourtant que, très fréquemment, les commissions siègent alors que le Sénat est réuni et je pense qu'il faudrait effectivement trouver une solution pour éviter ce genre de situation, qui ne se produit aujourd'hui ni pour la première fois ni - je le crains - pour la dernière !

S'agissant de la proposition de loi de Mme Luc, je note son dépôt sur le bureau du Sénat ; je ne pourrai que la transmettre à M. le président.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Aujourd'hui est un jour différent de celui où la conférence des présidents a pu délibérer et où elle a adopté ses conclusions. La situation est maintenant celle qu'elle est et rien ne permet de penser que le Sénat, aujourd'hui, adopterait la même position que l'autre jour. Il peut très bien modifier la disposition prise la semaine dernière ; d'ailleurs, si j'en crois les différentes interventions, la majorité du Sénat, aujourd'hui, serait d'accord pour que la séance fût suspendue.

Monsieur le président, je vous demande donc, non pas de prendre vous-même la décision de suspendre la séance pour une heure - vous souhaitez ne pas la prendre compte tenu de ce qui s'est passé ou vous dites ne pas pouvoir la prendre - mais, en tout cas, de mettre aux voix ma proposition - vous pouvez le faire et je dirai même que vous devez le faire !

M. le président. Mon cher collègue, vous avez tort de dire que je dois mettre cette proposition aux voix ; si je peux le faire, en effet, je ne le dois pas, car la décision de suspendre la séance relève, en vertu de l'article 33, alinéa 2, du règlement du Sénat, du président.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole.

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

M. Jean Chérioux. J'avais demandé tout à l'heure une suspension de séance. Vous avez répondu, monsieur le président, qu'il ne vous appartenait pas de prendre une décision qui serait contraire à une disposition adoptée par la conférence des présidents, et je comprends très bien le scrupule du président de séance que vous êtes.

Toutefois, lorsqu'un président de groupe ou son représentant demande une suspension de séance, ne serait-ce qu'à titre symbolique, pour marquer l'opposition du Sénat à certaines méthodes, il est de tradition - vous le savez très bien - que le président de séance l'accorde. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. le président. Monsieur Chérioux, lorsqu'un groupe a besoin de se réunir, j'estime que la suspension de séance doit être accordée. Toutefois, il n'en est pas de même s'il s'agit d'une demande symbolique.

J'aimerais, avant de me prononcer, entendre l'avis du Gouvernement.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le président, j'interviens car vous m'avez invité à prendre la parole. Je n'avais pas l'intention de le faire, car le Sénat est maître de ses délibérations, le Gouvernement est à sa disposition : en vertu d'un ordre du jour accepté la semaine dernière par le Sénat, il m'a été demandé de venir à seize heures ; je suis donc là à seize heures. Naturellement, le Sénat peut se déjuger à la demande du groupe communiste et du groupe du R.P.R.

M. Charles Lederman. Changer d'avis !

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Se déjuger, c'est changer d'avis. Permettez-moi de vous dire, monsieur Lederman, que mon expression est aussi correcte que la vôtre !

M. Charles Lederman. Elle est plus péjorative !

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée. D'ailleurs, je me réjouis de tout attachement au régime parlementaire, qu'il se manifeste dans notre pays ou dans le reste du monde. En effet, je considère que la démocratie doit actuellement progresser partout. En ce qui me concerne - je le répète - je suis à la disposition du Sénat.

Une réunion de la commission des finances a eu lieu, à laquelle j'ai accepté de participer. Permettez-moi de vous dire, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il s'agissait d'une innovation par rapport à ce qui se produisait en d'autres temps, puisque le projet de budget a été présenté le même jour en conseil des ministres, à la commission des finances de l'Assemblée nationale et à la commission des finances du Sénat.

Bien entendu, le Gouvernement est constamment à la disposition du Sénat ; ainsi, chaque fois qu'il m'a été demandé de venir, je suis venu.

Par conséquent, monsieur le président, je n'entends pas me substituer au Sénat. Je dirai simplement que je suis à sa disposition. Certes, il aurait pu m'être agréable de venir aujourd'hui à dix-sept heures. On me dit de venir à seize heures, et je suis donc là à seize heures. En revanche, si vous estimez que le Sénat doit commencer ses travaux à dix-sept heures, nous commencerons à dix-sept heures. Mais il ne faut pas faire porter au Gouvernement, même si je reconnais que certaines auditions auraient sans doute pu être retardées, une responsabilité qui incombe au bureau du Sénat, à la conférence des présidents et au Sénat réuni en séance plénière.

M. le président. Monsieur le ministre d'Etat, je dois dire que le Gouvernement est représenté à la conférence des présidents...

Mme Hélène Luc. J'allais le dire, monsieur le ministre d'Etat : M. Poperen était là !

M. le président. ... et qu'il n'est pas le dernier à faire connaître ses desiderata. (*Sourires.*)

Je vais suspendre la séance jusqu'à seize heures quarante-cinq.

Mme Hélène Luc. Jusqu'à dix-sept heures !

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures vingt-cinq, est reprise à seize heures quarante-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

ASSURANCES

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 234, 1988-1989) portant diverses mesures relatives aux assurances. [Rapport n° 381 et avis n° 397 (1988-1989).]

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation a pour objet de moderniser le code des assurances. Sa lecture est sans doute aride, mais la réforme proposée procède cependant d'une démarche simple, que je crois opportune.

Avant de vous la présenter, je tiens à remercier et à féliciter vos rapporteurs pour la qualité du travail qu'ils ont accompli. L'examen très approfondi du texte auquel ils se sont livrés et les nombreuses auditions auxquelles ils ont procédé méritent en effet d'être soulignés.

L'idée de l'assurance est ancienne, car elle répond au besoin de protection de l'individu : dès l'apparition des premières communautés humaines, certaines règles de solidarité et d'entraide mutuelle ont été admises comme une obligation pour tous. Elles ont souvent été l'un des fondements de l'unité sociale de ces collectivités.

L'histoire de notre pays montre deux courants qui ont peu à peu mis en relief la nécessité de l'assurance : tout au long du Moyen Age, des associations religieuses ou laïques ont mis en place des mécanismes d'entraide mutuelle prévoyant les cas de maladie, de décès ou d'incendie. Ainsi sont nées les sociétés de secours mutuel et les caisses des incendiés.

Dans un autre domaine, l'esprit d'entraide des gens de mer, probablement né des périls particuliers liés à leur activité, a conduit à la naissance du contrat d'assurance maritime et, finalement, au droit du contrat d'assurance tel que nous le connaissons.

A la fin du XVIII^e siècle, et surtout au cours du XIX^e siècle, les entreprises d'assurance se sont développées et parfois organisées sous forme de sociétés anonymes modernes. Même dans ces cas, l'assureur est le gestionnaire de la collectivité des assurés, qui cherchent à se protéger des risques qui les menacent.

Il est significatif de relever que le premier contrôle de l'Etat en matière d'assurance a été instauré en 1898 sur les entreprises qui pratiquaient l'assurance contre le risque d'accidents de travail.

L'assurance est donc bien un service rendu à la collectivité. Deux cent dix mille personnes y contribuent activement dans notre pays. Ce sont en majorité des salariés : des employés, agents de maîtrise ou cadres des entreprises. Directement ou par l'intermédiaire des inspecteurs, des agents généraux ou des courtiers, ils sont en relation avec la clientèle soit pour lui offrir les garanties adéquates soit pour régler les sinistres lorsqu'il s'en produit.

Ainsi le marché français de l'assurance est-il le cinquième du monde avec 380 milliards de francs de chiffre d'affaires.

Cet acquis est un atout pour l'économie dans son ensemble, notamment pour la place financière de Paris, dont le secteur de l'assurance est un partenaire actif. C'est aussi une chance dans la mesure où la demande d'assurance se développe et où des besoins nouveaux apparaissent. Avec l'ouverture des frontières, la France peut gagner de nouvelles parts sur un marché en croissance et ainsi valoriser le potentiel actuel du secteur de l'assurance française et de ses deux cent vingt mille salariés.

En effet, si la constitution du Marché unique européen implique, certes, une concurrence accrue de la part des entreprises de la Communauté, elle nous offre cependant des perspectives prometteuses.

Cette échéance implique un effort considérable d'adaptation et de modernisation de la part non seulement de l'Etat, mais aussi de la profession. De la pertinence des décisions que nous sommes appelés à prendre aujourd'hui dépend la place de la France dans le paysage européen de l'assurance de demain.

La liberté du choix de l'assurance pour le consommateur s'exercera, demain, dans un cadre européen. La liberté d'établissement est, depuis des années, une réalité en Europe. La liberté de prestations de services en assurance dommage entrera en vigueur dès le 1^{er} juillet 1990, puisqu'un accord européen est intervenu sur ce point.

Elle sera sans doute un peu plus tardive en assurance vie, encore que la liberté des mouvements de capitaux, qui interviendra à la même date, nous obligera à remettre en cause

beaucoup de nos habitudes. Bref, pour les assureurs, c'est dans moins d'un an que le grand marché s'ouvre à leurs activités.

Le premier objet de cette réforme est donc d'introduire dans notre droit les directives européennes les plus récentes consacrées à l'assurance de dommages et à la protection juridique.

Cependant, au-delà, il a paru possible de profiter de cette occasion pour moderniser le cadre juridique et institutionnel, pour mieux préparer l'assurance française à la concurrence sur un marché qui sera non plus national, mais communautaire.

La directive du 22 juin 1988, relative à l'assurance dommages et à l'assurance protection juridique, permet de dépasser la simple liberté d'établissement en parant les règles d'un véritable marché unifié avec la reconnaissance de la liberté de prestations.

Conformément aux dispositions de plusieurs arrêts de la Cour de justice, la directive établit en fait deux régimes de liberté de prestation de services, fonction des besoins des assurés, en distinguant les risques de masse des grands risques. Ces derniers, qui seront définis précisément par décret, comprennent les risques liés aux transports, la garantie crédit-caution lorsque l'assurance est prise dans un cadre professionnel et les branches « incendie, autre dommages aux biens, responsabilité civile général et pertes pécuniaires diverses » lorsque le preneur remplit au moins deux des trois critères suivants : plus de 500 salariés, chiffre d'affaires supérieur à 24 millions d'ECU et total du bilan supérieur à 12,4 millions d'ECU ; ces chiffres seront divisés par deux à partir de 1992.

Pour les grands risques, tout assureur établi dans l'un des pays de la Communauté pourra opérer librement dans l'ensemble du marché intérieur en étant soumis au principe du « contrôle exercé par le pays d'origine ».

En revanche, pour les risques de masse - définis, cela va de soi, comme les risques autres que ceux qui sont considérés comme grands risques - l'assureur voulant intervenir en France devra obtenir l'agrément des autorités françaises et opérer, pour l'essentiel, aux conditions de notre législation.

Une deuxième directive, antérieure puisqu'elle date du 22 juin 1987, est de portée plus réduite : elle concerne l'assurance protection juridique et a pour objectif d'éviter les conflits d'intérêt entre les assureurs et les assurés.

Ainsi, ce projet prend acte des directives récentes qu'il introduit dans notre droit. Mais, à cette occasion, comme je viens de le dire, il a paru opportun de réaliser une amélioration du droit des assurances, et ce dans une triple direction : en levant certaines contraintes qui pesaient sur les entreprises et qui ne sont plus justifiées, en améliorant les droits et l'information des assurés, en adaptant, enfin, le cadre institutionnel.

Le projet vise en effet à lever certaines contraintes désormais inadéquates, qui pesaient sur les entreprises. De ce point de vue, il aurait été dommage, tout d'abord dans un contexte de libre circulation des capitaux, que les assureurs étrangers soient seuls à pouvoir proposer à nos assurés ou à nos épargnants des contrats en devises.

C'est pourquoi il a été décidé d'abroger les dispositions du code des assurances qui interdisent aux compagnies d'assurances établies sur notre sol de proposer des contrats en devises étrangères. Cette abrogation est incluse dans le présent projet de loi en ce qui concerne l'assurance dommages ; elle sera intégrée à l'occasion du projet de loi de finances dans la réforme de la fiscalité de l'épargne pour l'assurance vie afin de garantir la cohérence du futur dispositif.

Il s'agit, vous le voyez, d'une réforme majeure, à laquelle nous ne sommes pas contraints par les directives européennes. Cette réforme a été décidée parce que nous avons confiance dans la stabilité de notre monnaie, dont j'ai fait la pierre angulaire de notre politique économique. Une monnaie comme la nôtre se défend non pas par des mesures réglementaires, mais par une politique économique qui doit inspirer la confiance.

D'autres mesures visent à adapter le droit aux conditions de la concurrence. A la demande tant de la profession que des armateurs, le Gouvernement a décidé de supprimer toute restriction en matière d'assurance des risques transports aériens et maritimes.

Il a été également décidé de ne plus exiger d'agrément pour les activités de réassurance des sociétés non communautaires. Cette exigence n'avait guère de portée pratique, la réassurance n'entrant pas dans le champ du contrôle exercé par l'Etat. Elle faisait l'objet de critiques au sein des organisations internationales et fournissait dans d'autres pays un prétexte à des mesures de rétorsion.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais signaler particulièrement les mesures qui sont proposées afin de moderniser le cadre juridique relatif au secteur public de l'assurance et de faciliter le fonctionnement des entreprises. La situation des trois entreprises nationales d'assurances se trouve rapprochée de celle des autres entreprises nationales du secteur concurrentiel. Ainsi sont proposées la suppression du collège des actionnaires, qui tenait lieu d'assemblée générale, et l'obligation d'avoir le même conseil d'administration et le même président pour l'ensemble des sociétés de chaque groupe.

Aucune modification de leur place au sein du secteur public n'est envisagée ; la part du capital des sociétés centrales d'assurances qui peut être mise sur le marché demeure limitée à 25 p. 100, mais les restrictions tenant à la détention de ces actions sont levées.

Les sociétés centrales continueront à détenir directement ou indirectement la totalité des titres des entreprises nationales d'assurances, la réorganisation des activités d'assurances au sein des groupes publics étant simplement rendue plus aisée.

L'économie générale de ces dispositions, vous l'avez compris, vise à donner aux entreprises publiques d'assurances les moyens de tenir leur place dans les nouvelles conditions de la concurrence en supprimant des contraintes qui ne se justifient plus.

Le deuxième axe du projet de loi vise à renforcer la protection des assurés. Sans dresser la liste exhaustive de toutes les dispositions du projet qui sont favorables aux intérêts des assurés, je relèverai plus particulièrement celles qui figurent au titre III du code des assurances et sont relatives au droit du contrat.

Ces adaptations concernent plus particulièrement le formalisme du contrat et donc la vie pratique de nos concitoyens.

Premièrement, afin de permettre à l'assuré d'établir les comparaisons de prix préalables à la signature du contrat, l'assureur est tenu de fournir à tout candidat à l'assurance qui le demande un devis informatif ainsi que l'ensemble des documents contractuels.

Deuxièmement, la portée du questionnaire que l'assureur peut faire remplir par l'assuré est désormais circonscrite, ce qui donne à l'assuré une meilleure sécurité contractuelle.

Troisièmement, les obligations et les droits de l'assuré envers l'assureur sont réciproquement définis en cas d'aggravation ou de diminution des risques.

Quatrièmement, le principe du droit de résiliation annuelle par l'assuré, comme par l'assureur, en assurance de dommages est posée par le projet de loi, qui réduit, d'autre part, le nombre de cas où la résiliation par l'assuré impose à celui-ci le versement d'indemnités contractuelles à l'assureur.

Tout cela peut paraître un peu formel mais quiconque a souscrit un contrat d'assurance comprendra ce que je veux dire.

Les assurances de groupe, pour lesquelles il n'existe, à l'heure actuelle, aucune disposition législative importante, font l'objet de mesures visant à renforcer l'information des bénéficiaires du contrat. Le projet de loi précise en outre les possibilités et les effets d'une résiliation ou d'une exclusion d'un adhérent du contrat d'assurance de groupe.

Contribuent, enfin, à cet objectif d'amélioration de l'information des assurés, d'une part, l'extension à toutes les sociétés d'assurances de l'obligation de présenter des comptes consolidés et, d'autre part, la simplification des régimes juridiques. En effet, à l'avenir, les sociétés d'assurances ne pourront plus être créées que sous deux formes juridiques : la société anonyme ou la société d'assurances mutuelle.

Les entreprises qui sont constituées aujourd'hui en « société à forme mutuelle », « société mutuelle d'assurances », « union de mutuelles » ou « société à forme tontinière », ainsi que les « sociétés ou caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles » régies par l'article 1235 du code rural seront donc regroupées autour de règles communes, ce qui favorisera l'information des assurés.

Le cantonnement des actifs dans l'intérêt des assurés n'apparaît pas dans le projet, mais je sais que des amendements sont déposés à ce sujet. Comme je l'ai déjà indiqué lors de mon audition devant les commissions compétentes, je suis favorable à l'adoption d'une telle disposition, car elle me paraît compléter utilement l'ensemble des mesures prises en faveur des assurés.

La dernière orientation majeure du projet de loi est constituée par l'adaptation du cadre institutionnel car nous souhaitons doter le secteur de l'assurance d'institutions de régulation et de contrôle adaptées à ses besoins et à ceux des assurés.

C'est pourquoi le projet de loi sur les assurances prévoit la création d'une commission de contrôle des assurances, indépendante par son statut, et dotée de pouvoirs de sanctions. Cette commission confèrera, à l'image de son homologue, la commission bancaire, plus de transparence au contrôle de nos sociétés et renforcera la crédibilité internationale de notre marché.

Cette commission sera notamment chargée d'examiner la solvabilité, l'exploitation et la situation financière des entreprises d'assurances.

Je précise à ce propos qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de nommer parmi les personnalités qualifiées des assureurs en activité ou des personnes percevant une rétribution d'une compagnie d'assurances. Il faut que l'indépendance des membres de la commission soit totalement garantie et qu'en aucun cas elle ne puisse être contestée. Il ne serait pas concevable que les assureurs soient jugés par leurs pairs.

Par rapport au contrôle exercé actuellement par l'administration, les attributions de la commission sont élargies.

Pour exercer son contrôle, sur pièces et sur place, la commission dispose d'un « droit de suite » sur les filiales françaises de l'entreprise contrôlée et sur les filiales d'assurances implantées à l'étranger dans le cadre de conventions internationales.

Pour assurer l'efficacité de la surveillance exercée sur l'ensemble des établissements à dominante financière, la commission de contrôle des assurances, la commission bancaire et la commission des opérations de bourse pourront échanger toutes les informations qu'elles estimeront utiles.

Enfin, en plus de la possibilité d'adresser aux sociétés des injonctions lorsque la situation de l'entreprise met en péril sa marge de solvabilité - importante pour les assurés - la commission disposera d'une gamme étendue de sanctions disciplinaires comprenant des sanctions pécuniaires. Elle pourra intervenir graduellement pour sanctionner les comportements anormaux avant de décider du retrait d'agrément, qui ne peut être envisagé qu'exceptionnellement. La loi assure par ailleurs - c'est évident - le respect des droits de la défense.

Pour la nouvelle organisation du contrôle, le projet de loi s'inspire des mesures prises dans la loi bancaire. Ce parallélisme ne saurait toutefois être poussé trop loin sans occulter les différences institutionnelles et de tradition qui existent entre les deux secteurs. Les assureurs ne sont pas prêts, pour la délivrance des agréments, à être jugés par leurs pairs. La création d'un comité de réglementation serait inutilement lourde. Une telle structure est concevable dans le domaine bancaire, où elle correspond à une tradition d'organisation de la profession et s'appuie sur la Banque de France, conditions que l'on ne retrouve pas dans le secteur de l'assurance, notamment en raison du caractère spécifique du mutualisme d'assurances et de la place particulière occupée par les intermédiaires.

Nous souhaitons aussi mettre en place des organismes de concertation appropriés à la profession. A cet égard, le conseil national des assurances doit redevenir un lieu de réflexion constructive. En particulier, j'estime indispensable que se développe un dialogue approfondi et permanent entre les assureurs et les usagers, autrement dit les assurés, sur des questions aussi fondamentales que la prévention ou le droit des contrats.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, nous entendons, mesdames et messieurs les sénateurs, mieux protéger les assurés. Toutefois, ce qui est vrai aujourd'hui peut naturellement se modifier en fonction du développement des risques, de leur nature ou de leur importance. Par conséquent, il faut laisser possible une évolution. C'est la raison pour laquelle cette

concertation entre assureurs et usagers est indispensable. Naturellement, les mutualistes pourront faire part de leur propre expérience, notamment de celle qu'ils ont acquise en matière de médiation.

L'Etat ne renonce pas pour autant à l'exercice de sa mission de tutelle, qui se trouve justifiée de manière particulière par le souci de sécurité des placements des assurés. C'est ainsi que le ministre de l'économie et des finances reste compétent pour délivrer les agréments. Je sais que ce point fera l'objet d'un examen approfondi et je comprends le souci qui a animé les travaux de votre commission des lois.

Il me semble cependant qu'il est de la responsabilité propre de l'Etat de garantir *a priori* le caractère fiable des entreprises d'assurance ; il me paraît, en outre, souhaitable de distinguer les fonctions « d'état civil », si l'on peut dire, des fonctions de contrôle exercées par la commission. L'agrément est une chose ; le contrôle en est une autre.

Soucieux d'alléger les procédures qui pèsent sur les entreprises sans pour autant affaiblir l'efficacité de l'action de l'Etat dans sa défense des intérêts des assurés, j'ai par ailleurs décidé une réorganisation du contrôle exercé par l'Etat sur les documents destinés au public. C'est ainsi que disparaît la procédure de visa préalable des contrats en assurance de dommages, instaurée par une circulaire du 7 janvier 1966. Le contrôle des contrats s'exercera désormais dans les seules conditions de l'article L. 310-8 du code des assurances.

Ainsi, mesdames, messieurs les sénateurs, la protection des assurés ne diminuera pas ; mais, s'agissant de l'assurance de dommages, une procédure de visa qui pouvait être abusivement considérée comme la délivrance par l'administration d'un label de qualité va disparaître, ce qui, je crois, est une simplification utile.

En ce qui concerne les contrats d'assurance vie, les exigences particulières à la protection de l'épargne me conduisent à considérer qu'il est préférable, à ce stade, de maintenir le visa préalable du ministre des finances. J'ajoute que le problème pourra être réexaminé lorsque sera adoptée la future directive européenne sur la libre prestation des services en assurance vie.

Au total, ce projet permet donc la remise à jour du code des assurances, en aménageant le droit pour faciliter l'adaptation de l'assurance française à l'ouverture européenne.

Certes, je n'ai pas la prétention d'affirmer que ce projet de loi règle tous les problèmes : comme je l'ai indiqué à l'instant en ce qui concerne l'assurance vie, de nouvelles mesures seront décidées lorsque les négociations communautaires qui se déroulent actuellement auront abouti. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas aisées, étant donné la diversité des situations. Ce qui doit cependant dominer, dans notre démarche, c'est l'intérêt des assurés, sans négliger la libre circulation et la libre concurrence des produits.

De même, en ce qui concerne la modernisation de notre fiscalité en matière d'assurances, la réflexion est déjà largement engagée. Vous savez que la fiscalité des contrats est, dans notre pays, à la fois plus lourde et plus complexe que dans les autres Etats de la Communauté européenne.

Je souhaite donc que nous aboutissions, au sein de la Communauté, à une simplification et à une harmonisation. Nous avons déjà fait un premier pas en ce sens dans la loi de finances pour 1989, en ramenant à la moyenne continentale européenne les taux de prélèvement sur les contrats les plus faciles à délocaliser, c'est-à-dire les couvertures de risque d'incendie des entreprises ; les risques de transport sont même totalement exonérés.

En fonction des progrès de l'harmonisation, des risques de délocalisation et des possibilités budgétaires, nous devons définir des priorités à respecter pour réussir complètement cette adaptation. Cela ne se fera pas en un jour, d'où l'importance de fixer des étapes à partir d'une vue d'ensemble aussi claire que possible.

Naturellement, tout ne dépend pas de la loi, ni même de l'environnement que crée la loi. L'action du monde de l'assurance lui-même reste essentielle. C'est pourquoi les entreprises sont amenées, dans notre pays - elles le seront de plus en plus - à moderniser leurs réseaux de distribution, en concertation avec les intermédiaires.

Elles auront à développer des alliances à l'échelle européenne et avec d'autres secteurs, ainsi que la coopération entre les compagnies d'assurances et les banques, la banque étant un bon exemple de cette diversification, l'actualité en a offert quelques illustrations.

Les compagnies d'assurances françaises devront aussi, comme elles ont déjà commencé à le faire, renforcer leur présence internationale afin que l'assurance française apporte à la balance des paiements de notre pays une contribution à la mesure de son importance économique.

La concurrence va en effet s'intensifier et même si, aujourd'hui, nous sommes bien placés, il faudra faire encore mieux. Nos compagnies d'assurances devront donc accroître leur compétitivité tout en veillant à la qualité du dialogue social avec leurs salariés, en prévoyant notamment l'effort de formation indispensable compte tenu des évolutions technologiques et des défis économiques qui ne manqueront pas de se développer en Europe et dans le monde.

Si cet effort, que l'on peut qualifier d'exceptionnel, est couronné de succès - il y faudra une modernisation économique et sociale, un effort de dialogue permanent, un effort de formation -, nos compagnies se trouveront placées au premier rang de la compétition européenne. Ce sera un succès pour le secteur des assurances, mais ce sera aussi un succès pour notre pays et une garantie pour le développement harmonieux de l'Europe communautaire que nous appelons de nos vœux.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, voilà ce que je tenais à vous dire pour vous présenter ce texte ardu. Mon exposé l'aura été peut-être aussi, bien que je me sois efforcé de clarifier les enjeux.

Il est de la responsabilité de l'Etat de créer un cadre juridique propice au dynamisme des entreprises, mais un cadre qui privilégie aussi la protection des assurés. Je suis, pour ma part, confiant dans le dynamisme et la compétence des entreprises d'assurances françaises et je leur demande, parce que j'ai confiance dans les orientations qu'elles dessinent, de veiller scrupuleusement aux intérêts des assurés. L'assurance est, en effet, une forme de solidarité qu'il faut encourager. C'est ce à quoi s'emploie le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'Union centriste.*)

8

NOMINATIONS À UNE COMMISSION

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe de l'Union centriste et le groupe du Rassemblement pour la République ont présenté des candidatures pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare ces candidatures ratifiées et je proclame MM. Jean Cluzel, Luc Dejoie et Jacques Delong membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

9

ASSURANCES

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif aux assurances.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, mon-

sieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en dépit de son titre, qui laisse supposer un contenu hétérogène, le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux assurances a pour objet, d'une part, de préparer l'assurance française au marché unique européen et, d'autre part, de moderniser le droit des assurances, même si l'on peut regretter que cette modernisation n'aille pas assez loin.

Ce projet de loi est important, non seulement par l'enjeu économique qu'il représente, mais aussi formellement puisqu'il concerne quatre-vingt-douze articles répartis en six grands titres.

Ce texte est susceptible d'avoir une portée économique considérable sur le secteur de l'assurance. M. le ministre d'Etat vient, à cet égard, d'en rappeler le poids à travers quelques chiffres, je n'y reviendrai donc pas. C'est dire, en tout cas, les précautions qu'il convient de prendre pour ouvrir ce secteur à la concurrence européenne.

Je n'insisterai, pour ma part, que sur certains aspects de ce projet : la dimension européenne, la protection des consommateurs, la timidité de certaines dispositions. Je présenterai aussi quelques observations sur les assurances des collectivités locales et sur le droit local d'Alsace-Moselle.

S'agissant de l'Europe des assurances, les titres I^{er} et II ont pour objet de transcrire en droit interne deux directives communautaires. Ces deux titres appellent de la part de la commission des lois deux séries d'observations qu'elle estime fondamentales : la première concerne le dessaisissement du Parlement national au profit de la commission de Bruxelles, la seconde a trait à la réalité de la préparation de l'assurance française au marché unique.

Les titres I^{er} et II du projet illustrent ce qu'il convient d'appeler, en pesant bien ses mots, « l'Europe des technocrates ». Nous n'avons, en effet, nous, Parlement national, aucun pouvoir ou presque sur les directives européennes, tout particulièrement en matière d'assurances. Or ces directives atteignent un tel degré de précision qu'elles s'apparentent en tous points à de véritables règlements.

Il faut donc le dire, le dénoncer et s'en inquiéter - comme l'ont fait tout récemment encore M. François-Poncet et M. Lamassoure - s'opère ainsi insidieusement un véritable transfert de souveraineté.

Aux transferts de souveraineté réalisés par le Traité de Rome et l'Acte unique, s'ajoute, par le biais des mécanismes européens, un transfert du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif. Nous ne pouvons plus intervenir, sinon pour entériner des décisions qui relèvent par nature même de la loi. Notre intervention se limite à traduire tant bien que mal dans la loi française - et autant que possible en bon français - des directives européennes qui ne nous laissent aucune marge d'appréciation.

M. Charles Lederman. Et qui ne sont pas rédigés en bon français !

M. Hubert Haenel, rapporteur. On mesure d'autant plus l'urgence et l'ampleur du problème posé quand on sait que, à partir du 1^{er} janvier 1993 - c'est M. Jacques Delors lui-même qui l'a annoncé - 80 p. 100 des décisions communautaires concernant la vie quotidienne des Européens seront prises à Bruxelles.

Cela veut tout simplement dire que, d'année en année - et de plus en plus - les lois nationales seront sous étroite dépendance de Bruxelles. Elle seront corsetées, ficelées, non par le Parlement de Strasbourg ni même par l'exécutif européen et le Conseil des ministres, mais en réalité par la Commission. Que faut-il en penser ? Quelles conséquences faut-il en tirer ? Quel dommage que M. Delors n'ait pas voulu donner suite à l'invitation de la commission des lois ! Nous aurions pu lui poser directement ces utiles questions et enregistrer ses nécessaires réponses.

Vous êtes conscient, monsieur le ministre d'Etat - vous en êtes vous-même convenu devant la commission des lois - que cette situation ne pouvait se perpétuer et qu'il fallait rapidement en tirer les conséquences. Il faut pouvoir dire qui fait quoi et comment. La véritable démocratie européenne est à ce prix.

La préparation de l'assurance française au marché unique fait l'objet des titres I^{er} et II du projet de loi. Les entreprises d'assurances françaises seront confrontées dès le 1^{er} juillet

1990 - et non pas le 1^{er} janvier 1993 - à la concurrence européenne dans deux domaines fort importants : la libre prestation de services en assurances de dommage et de protection juridique. Comme l'a rappelé récemment le président de la fédération française des assurances, M. Lallemand, le temps presse : moins d'un an pour changer les règles du jeu et perdre quelques mauvaises habitudes, c'est vraiment très peu. Il y a beaucoup à faire !

Il semble, cependant, que les entreprises françaises d'assurances n'appréhendent pas trop le grand marché ; elles sont solides et offrent, en général, de bons produits.

Même si l'Europe est une chance, l'ouverture des frontières nécessite néanmoins pour l'assurance française une adaptation en profondeur. En effet, le contexte réglementaire et fiscal français, par les distorsions de concurrence qu'il engendre, ne place pas nos entreprises dans les meilleures conditions pour affronter la concurrence européenne et mondiale. Ces distorsions sont donc de deux ordres : distorsions en matière fiscale et distorsions en matière législative et réglementaire.

Examinons, en premier lieu, les distorsions de concurrence en matière fiscale.

La fiscalité française est véritablement un handicap pour les assurances françaises. Elle défavorise lourdement nos entreprises face à leurs concurrents européens. La fiscalité de l'assurance en France - mon collègue M. Lorient, rapporteur pour avis de la commission des finances, ne manquera pas de le souligner - est l'une des plus lourdes d'Europe, sinon du monde entier.

Les illustrations ne manquent pas : 0 p. 100 en Angleterre, en Espagne et en Irlande, entre 0 p. 100 et 7 p. 100 aux Pays-Bas, entre 2 p. 100 et 5 p. 100 au Luxembourg, entre 0 p. 100 et 5 p. 100 en République fédérale d'Allemagne, entre 2,5 p. 100 et 17 p. 100 en Italie, alors qu'en France taxes fiscales et parafiscales s'échelonnent entre 5,15 p. 100 et 35 p. 100.

Voici un exemple qui concerne un grand nombre de Français. En matière d'assurance obligatoire des risques automobiles, les taux des taxes de cinq pays voisins membres de la Communauté sont les suivants : République fédérale d'Allemagne, entre 5 et 7 p. 100 ; Espagne, 13,5 p. 100 ; Grande-Bretagne, 0 p. 100 ; Italie, 10 p. 100 ; France, 35 p. 100. Ces chiffres se passent de tout commentaire ! D'autres exemples ont été donnés dans les rapports distribués des commissions.

Sans doute me répondrez-vous, monsieur le ministre d'Etat, qu'aucune disposition d'ordre fiscal ne peut être contenue dans un projet de loi. Certes, mais rien ne vous empêche d'informer le Sénat - vous venez d'ailleurs de le faire, en partie - sur les perspectives du projet de loi de finances pour 1990 et de donner des indications sur l'échéancier pour les années suivantes.

Le geste que nous attendons consisterait aussi, par exemple, monsieur le ministre d'Etat, à annoncer que la taxe de 5,15 p. 100 sur l'assurance vie sera supprimée non pas le 1^{er} juillet 1990, mais - pourquoi pas ? - dès le 1^{er} janvier 1990.

J'en viens, en second lieu, aux distorsions de concurrence en matière réglementaire.

En dehors de la fiscalité française, d'autres distorsions de concurrence, moins spectaculaires, celles-là, mais tout aussi contraignantes, risquent d'être préjudiciables à la compétitivité de nos entreprises d'assurances.

Ces distorsions sont celles qui résultent de la plus ou moins grande ampleur et de la nature même de réglementations inégalement contraignantes. Sur ce point, il y aura nécessairement, et très rapidement, une confrontation de réglementations.

Dans la plupart des Etats, membres de la Communauté ou non, l'assurance est une activité souvent abondamment réglementée ; mais les conditions de cette réglementation sont très différentes d'un pays à l'autre. Les contraintes qui en résultent sont très fortes ou très faibles. Les conditions de la concurrence seront donc, dans certains domaines, très inégalitaires.

L'assurance française procède - il faut le dire - du « perfectionnisme tatillon » bien français de l'administration et de sa réglementation.

A l'occasion de ce projet de loi, le Gouvernement aurait pu, me semble-t-il, avant même la réforme indispensable du contrat, faire face à l'urgence et remédier à certains inconvé-

nients, gommer ou, même mieux, supprimer certaines distorsions résultant des pratiques de l'administration et de sa réglementation. Ce n'est pas le cas, et nous le déplorons.

En effet, le texte nous est apparu, sur ce point, relativement frileux. Il manque d'audace, notamment en ce qui concerne les mesures qui auraient pu améliorer les moyens des entreprises françaises pour affronter la concurrence de leurs homologues allemandes ou britanniques, par exemple.

Une partie des amendements déposés par la commission des lois s'inspirent d'un double souci : premièrement, rendre le texte plus clair, plus praticable - nous nous sommes mis à la place des usagers, qu'ils soient assurés ou praticiens de l'assurance, et des juges ; deuxièmement, ne pas aggraver les contraintes qui pèsent sur la profession alors que celle-ci va être soumise à une concurrence renforcée.

Abordons, maintenant, le droit des assurés.

Une meilleure protection des consommateurs s'impose. L'assurance n'est-elle pas, avez-vous dit, monsieur le ministre d'Etat, tout d'abord au service des assurés ?

Le titre III, relatif au droit du contrat, tend à assurer une meilleure protection des consommateurs. Certes, ce volet peut être jugé quelque peu timide, mais il faut reconnaître que ce n'était pas l'objet fondamental du projet de loi. Ce dernier renforce donc, timidement peut-être, les droits des assurés. Mais le droit français n'est-il pas déjà, sur certains points, l'un des plus protecteurs d'Europe ? Ne risquerait-on pas, là encore, une autre distorsion ?

Tout compte fait, n'aurait-il pas fallu attendre l'harmonisation du droit du contrat d'assurance en Europe, actuellement en gestation dans les bureaux de Bruxelles ?

D'autres dispositions contenues dans les autres titres du texte qui nous est soumis améliorent pourtant, elles aussi, la protection des consommateurs sans pour autant l'afficher dans le projet de loi. En voici quelques exemples.

L'ensemble des dispositions du titre I^{er}, par l'introduction de la libre prestation de services en assurances de dommages, constitue une mesure éminemment favorable aux assurés. La libre prestation de services, en développant la concurrence, renforcera les exigences de compétitivité du secteur de l'assurance et pèsera ainsi sur les coûts et les tarifs. Le choix entre les produits sera également élargi par l'ouverture des frontières.

Plus précisément, j'ai relevé, dans le titre I^{er}, les dispositions favorables aux assurés suivantes.

L'article L. 351 distingue les risques de masse, pour lesquels un agrément sera exigé, des grands risques. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, la liberté de prestation de services, principe de base du traité de Rome, doit être modulée en fonction des risques qui, par leur nature, demandent une protection particulière des assurés, qui est à la base du contrôle de l'Etat sur le secteur.

Les « grands risques » définis à l'article L. 351-4 étant essentiellement des risques d'entreprise, les preneurs d'assurance, tant par leur pouvoir de négociation que par leur connaissance des mécanismes de l'assurance, n'ont pas besoin d'une protection aussi forte de l'Etat. Le projet de loi n'exigera pas d'agrément dans ce cas, mais une simple procédure d'information.

Les articles L. 351-7 à L. 351-9, en donnant à la commission de contrôle des assurances, créée au titre V, des pouvoirs de sanction sur les entreprises travaillant en libre prestation de services, lui permettront de défendre les intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats.

Les articles L. 351-10 à L. 351-13, en organisant les transferts de portefeuilles de contrats souscrits en libre prestation de services dans les conditions prévues à l'article L. 324-1, protègent les intérêts des assurés, notamment grâce aux procédures de publicité prévues.

L'article 3 du projet de loi - articles L. 181-1 à L. 181-3 du code - pose les règles applicables en cas de conflit de lois. Les parties auront le choix de la loi applicable dans certaines hypothèses limitativement énumérées.

Les articles 4 et 5 organisent l'information de l'assuré lorsqu'un contrat est présenté en libre prestation de services.

En matière de protection juridique aussi, j'ai relevé des dispositions favorables aux assurés.

L'article L. 127-2 prévoit que la protection juridique fait l'objet d'un contrat spécifique ou d'un chapitre distinct d'une police unique. La prime correspondante doit apparaître clairement.

L'article L. 127-3 pose le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré, en particulier en cas de conflit d'intérêt entre l'assuré et l'assureur.

L'article L. 127-4 organise une procédure particulière de règlement des désaccords entre l'assuré et l'assureur de protection juridique, en ayant recours à un tiers qui propose une solution. Quand l'assuré engage à ses frais une procédure et obtient une solution plus favorable que ce que proposait l'assureur ou le tiers, il est indemnisé par l'assureur, dans la limite de la garantie.

Le titre III est particulièrement consacré à la protection des assurés.

L'article 8 instaure un devis indicatif qui permettra une comparaison des tarifs. Les documents contractuels doivent être remis à l'assuré.

L'article 9 pose le principe du « questionnaire fermé ». L'assureur ne pourra plus arguer du fait que des réponses incomplètes ont été données si ses questions ont été imprécises.

L'article 10 précise les obligations de l'assuré, notamment dans le questionnaire, et les modifications qui peuvent être apportées aux réponses. Les cas de déchéance pour déclaration tardive sont limités.

L'article 11 précise les conséquences de l'aggravation ou de la diminution des risques.

L'article 12 instaure un droit de résiliation annuelle auquel il peut être dérogé contractuellement en assurance individuelle maladie et pour les risques autres que ceux des particuliers.

L'article 13 réduit le nombre de cas où l'assuré devait verser des indemnités à l'assureur.

L'article 14 permettra de mettre fin à certaines pratiques relatives à la clause de direction du procès.

L'article 15, combiné avec l'abrogation du premier alinéa de l'article L. 114-2, réduit le nombre de cas où la prescription est opposée à l'assuré et la porte à dix ans dans d'autres cas.

L'article 16, énonçant les règles qui s'appliquent au contrat de groupe, précise les droits de l'adhérent : décompte des sommes dues, conditions et conséquences de l'exclusion du bénéficiaire du contrat, remise d'une notice et obligation d'information sur les modifications apportées au contrat.

L'article 18 crée un comité consultatif de l'assurance afin d'étudier les problèmes liés aux relations entre les entreprises d'assurances et leur clientèle.

Les mêmes mesures relatives aux entreprises d'assurances - titre IV - et la création d'une commission de contrôle des assurances - titre V - constituent des mesures inspirées du souci de défendre les assurés puisqu'elles permettront de rendre le contrôle encore plus efficace, en renforçant ses moyens d'action.

Le titre VI - Dispositions diverses - contient également de nombreuses mesures favorables aux assurés, parmi lesquelles le droit de souscrire des contrats d'assurance de dommages libellés en devises, prévu à l'article 30, et la création d'une garantie financière pour les sommes versées aux courtiers, qui figure à l'article 33.

Enfin, le titre III comporte également des dispositions importantes sur l'assurance de groupe et introduit le volet institutionnel du projet de loi en instituant, par voie législative, le conseil national des assurances, qui sera ainsi sans doute redynamisé, et un comité consultatif des assurances, inspiré du comité des usagers de la loi bancaire de 1984.

En revanche, le projet de loi ne me paraît pas assez audacieux sur certains points. En effet, il ne nous a pas paru aller jusqu'au bout de la logique esquissée.

Vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre d'Etat, l'an dernier, lors du colloque « Forum assurances 92 » : « L'assurance est d'abord au service des assurés... Que désirent les assurés ? Ils veulent disposer de la liberté de choix et d'une garantie de sécurité. Il appartient naturellement à l'Etat d'y veiller. Il le fait en établissant des règles, pas trop de règles, juste ce qu'il faut, des règles claires et simples que doit accompagner une coopération efficace et continue. Etablir les règles du jeu, développer le rôle des professions et associer les usagers à la définition des objectifs, c'est la mis-

sion que doit s'assigner le ministre et son administration dans notre économie où l'Etat, sans se mêler de tout, doit être le gérant de l'intérêt général. »

Ces indications, les perspectives tracées auraient dû vous conduire à réexaminer certaines règles du jeu.

Elles ont conduit la commission à proposer une série d'amendements allant dans le droit-fil du canevas que vous avez vous-même tracé, monsieur le ministre.

Par exemple, la modernisation de la législation aurait pu, aurait dû mettre fin, d'une part, à un certain type de contrôles qui ne correspondent plus ni à la dimension des entreprises d'assurances ni au contexte européen, d'autre part, aux discriminations réglementaires et fiscales qui subsistent, de manière à créer un marché intérieur unifié. Je ne reviendrai pas sur ce point déjà développé.

Le projet de loi amorce une réforme, mais ne va pas jusqu'au bout de sa logique.

Certes, la protection des assurés passe nécessairement par un certain nombre de règles « prudentielles ». Il n'empêche qu'il eût été possible d'alléger davantage les contraintes administratives qui pèsent sur le dynamisme commercial des entreprises d'assurances et risquent d'entraver leur compétitivité lors de l'ouverture du marché unique européen, c'est-à-dire alléger les contraintes administratives sans pour autant - bien au contraire - diminuer les garanties pour les assurés : trop de réglementation, pas de réglementation.

Prenons seulement quelques exemples et, tout d'abord, l'assouplissement de la tutelle en matière de contrôle des polices d'assurances.

Le contrôle des contrats proposés au public et des prospectus et notices concernant ces contrats pose le problème de la responsabilité respective de l'Etat et des entreprises d'assurances.

Il appartient aux entreprises d'exercer leur industrie dans le respect de la réglementation, et il revient à l'Etat de veiller à ce que cette réglementation soit effectivement respectée.

Le système actuel de contrôle *a priori* entretient - il faut le dire - entre l'administration et les assurances une « collusion confortable » certes, mais « déresponsabilisante » et peu propice à encourager l'esprit de créativité.

Même si vous avez supprimé, monsieur le ministre d'Etat, par une lettre circulaire, le visa préalable pour les contrats-dommages, les bases de ce contrôle *a priori* subsistent ; les sociétés ne peuvent diffuser leurs contrats que vingt et un jours après les avoir communiqués à l'administration, laquelle peut en ordonner le retrait ou la modification à tout moment.

La commission des lois propose, en conséquence, de modifier l'article L. 100-8.

Le contrôle des tarifs - ou des prix, si vous préférez - est un autre exemple. La législation actuelle permet à l'autorité administrative de fixer les montants minima et maxima de tarification, c'est-à-dire de contrôler les prix.

Ces dispositions sont issues d'une ordonnance spécifique de 1945, symétrique de celle qui fut prise pour les autres biens et services. Cette dernière ordonnance a été abrogée ; celle qui concerne l'assurance est maintenue. Elle laisse peser sur les entreprises la possibilité d'interventions administratives qui, dans le contexte de concurrence élargie au grand marché européen et de la liberté de prestation de services, n'ont plus de signification.

En matière de prix, la libre concurrence ne demeure-t-elle pas encore la meilleure garantie des consommateurs ?

Depuis que le contrôle des tarifs d'assurances a été suspendu, ceux-ci n'ont pas connu de flambée, bien au contraire.

Dès lors, pourquoi ne pas avoir abrogé, pour l'assurance comme pour les autres activités économiques, les dispositions législatives et réglementaires qui autorisent cet inutile contrôle des tarifs ?

J'en viens aux clauses types.

Il appartient à l'autorité administrative d'édicter des obligations qui s'imposent à toutes les entreprises d'assurances. Mais la procédure des clauses types n'est pas la bonne : il paraît pour le moins curieux que le bonus-malus - pour ne citer que cet exemple - résulte d'un simple arrêté instaurant une clause type. L'Etat doit recourir aux procédures appro-

priées à la nature et à l'importance de l'obligation même s'il est nécessaire de faire appel au législateur. C'est pourquoi il conviendrait de réfléchir au cantonnement de cette mesure.

Je sais aussi que seuls certains spécialistes - nous l'avons constaté en travaillant avec les commissaires du Gouvernement - sont en mesure d'expliquer, de comprendre et même de justifier ce système.

Fallait-il également maintenir telles quelles les disparités de statuts et de traitement entre les organismes dont la vocation est de proposer au public des produits d'assurances ?

En effet, des organismes de statuts différents ont vocation à proposer au public des produits d'assurance, assurances maladie, complémentaire, vie, retraite. Selon leurs statuts, ces organismes ne sont astreints ni aux mêmes règles prudentielles ni aux mêmes règles de contrôle selon qu'ils relèvent du code des assurances ou des codes de la mutualité ou de la sécurité sociale.

Il ne s'agit pas, bien sûr, de soumettre tous les organismes à des règles uniformes : chacun doit conserver son originalité propre. Cependant, les dispositions organisant le contrôle prudentiel et la protection des assurés devraient, me semble-t-il, s'appliquer aux produits d'assurances quels que soient les organismes qui les proposent au public et être identiques pour tous.

Dans la loi bancaire, une volonté d'appliquer les mêmes règles à tous les intervenants avait guidé les auteurs du projet. On doit regretter qu'une telle démarche n'ait pas été suivie pour l'assurance afin de mettre un terme à ce fractionnement du marché, non pas en fonction des produits, mais des organismes qui les fabriquent. Un tel fractionnement n'est-il pas anti-économique et anti-concurrentiel ?

De même aurait pu figurer dans ces diverses dispositions relatives aux assurances le principe de l'harmonisation de la fiscalité au sein du marché national. Il n'est pas normal qu'un assuré français paye une taxe de 9 p. 100 ou de 5,15 p. 100 lorsqu'il s'adresse à une entreprise d'assurances et n'en paye aucune s'il confie la couverture du même risque à un organisme relevant du code de la mutualité, ou, s'il est agriculteur, qu'il ne paye aucune taxe sur ses risques professionnels lorsqu'il s'assure auprès de la mutualité agricole et qu'il en paye lorsqu'il s'adresse à un autre assureur.

Les organismes mutualistes et la mutualité agricole ne sont pas assujettis à cette fiscalité.

M. Charles Lederman. Ce n'est pas la même façon de gérer !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Pourquoi ne pas supprimer ces taxes pour tous ? Il faudra bien y parvenir un jour dans la perspective du marché unique européen.

Je conçois très bien que tout cela n'est ni simple ni facile : les habitudes, le poids historique et politique, les contraintes sociologiques ne nous permettent pas toujours de dresser l'état des lieux et de faire preuve du discernement nécessaire. Vous conviendrez cependant, monsieur le ministre d'Etat, qu'il faudra un jour remédier à certaines de ces anomalies.

Je n'insisterai pas sur la présentation des titres IV, V et VI - j'y reviendrai en effet dans le détail à l'occasion de l'examen des amendements présentés par la commission - et je ferai pour conclure quelques observations complémentaires.

Je n'aurais pas tout à fait rempli mon rôle si je n'évoquais pas deux points particuliers : les assurances des collectivités locales, plus généralement des collectivités publiques, et le droit local de l'Alsace-Moselle.

En ce qui concerne les assurances des collectivités publiques, la commission des lois s'est posé la question suivante : les risques assurés par les collectivités publiques, et plus particulièrement les collectivités locales, sont-ils éligibles à la libre prestation de services ? Autrement dit, doit-on traiter les risques assurés par les collectivités locales comme « grands risques » au sens de la directive ?

Les collectivités publiques occupent en effet une place non négligeable dans le marché de l'assurance. Je citerai quelques chiffres. Les collectivités territoriales - communes, départements, régions - et les organismes de coopération intercommunales - syndicats, districts, communautés urbaines - de même que les établissements publics - offices d'H.L.M., hôpitaux, etc. - font largement appel à l'assurance pour couvrir leur patrimoine et leurs responsabilités.

S'il est pratiquement impossible de chiffrer ce marché, car l'assurance des collectivités locales n'est pas individualisée dans les comptes des entreprises d'assurances - c'est d'ailleurs regrettable, il faudrait peut-être y remédier - nous disposons toutefois de données sur l'assurance de responsabilité civile des collectivités publiques au sens le plus large. Elle représentait 837 millions de francs en 1985, 920 millions de francs en 1986. On peut supposer que ce montant a atteint environ 1 milliard de francs en 1987.

Notons que toutes les collectivités ne s'assurent pas dans les mêmes proportions ; les communes sont largement assurées - encouragées en cela par les pouvoirs publics qui y voient un critère de saine gestion - soit par des contrats multirisques pour les communes de moins de 5 000 habitants, parfois uniquement en responsabilité pour les communes de plus de 5 000 habitants. La ville de Paris, par exemple, reste son propre assureur.

Les régions et les départements ne s'assurent pas systématiquement, ou bien choisissent de s'assurer uniquement pour certains risques qu'ils estiment ne pas pouvoir supporter.

Les établissements publics ont également recours à l'assurance de façon très variée en fonction de leur activité.

La question a donc été évoquée pour les plus importantes des collectivités locales. Elle ne manquera pas en tout cas de nous être posée par les élus locaux que nous représentons. Je vous l'ai donc posée, monsieur le ministre d'Etat, lors de votre audition par la commission des lois.

Votre réponse peut - je ne crois pas trahir votre pensée - se résumer ainsi : la directive européenne a prévu un régime de libre prestation de services très ouvert pour des « grands risques ». L'intention au départ était que ces grands risques soient les risques industriels importants. Finalement la directive a défini les grands risques ; soit par nature : le transport - ferroviaire, aérien, maritime, lacustre et fluvial, mais pas l'auto - soit par nature et seuils qualitatifs ; soit par nature et seuils quantitatifs. Manifestement, ces seuils concernent des entreprises. Certes, certaines collectivités locales s'apparentent bien à des « grands risques ». Le seuil du nombre d'employés peut s'appliquer sans difficulté. Pour le bilan et le chiffre d'affaires, des adaptations seraient nécessaires.

Vous aviez ajouté devant la commission des lois, monsieur le ministre d'Etat, que l'on pouvait « s'engager dans cette voie sous réserve de réciprocité de la part des autres Etats membres, ce qui doit être examiné ».

Monsieur le ministre d'Etat, envisagez-vous de soumettre cette question à vos partenaires européens ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le rapporteur, puis-je me permettre de vous interrompre ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le rapporteur, je vous interromps à un moment important de votre exposé et je vous prie de m'en excuser. J'en profite d'ailleurs pour rendre hommage à votre rapport oral autant que j'ai rendu hommage à votre rapport écrit.

Vous venez de me donner à l'instant mandat d'exercer à Bruxelles - je m'expliquerai au cours du débat sur les rapports entre la France et l'Europe - une pression que je juge indispensable. Je réponds donc par l'affirmative à votre question.

Permettez-moi simplement de préciser, afin que le Sénat soit tout entier éclairé, que cette directive a été en effet adoptée en 1988 - je venais de revenir rue de Rivoli - mais que c'est en décembre 1987 que le Gouvernement de la France lui a donné son assentiment général ; cela explique qu'il y a dans ce domaine continuité de la difficulté !

Je le répète, je reçois le mandat que vous me confiez pour exercer à Bruxelles une pression à ce sujet. D'ailleurs, je l'avais déjà fait le jour même où la directive était finalement approuvée, mais là il m'avait alors été fait remarquer que des accords avaient été donnés par la France. Or, je ne voulais pas déjuger, revenant au Gouvernement, ce qui avait été fait entre 1986 et 1988.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat.

J'en viens maintenant à un problème un peu particulier : le droit local applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle en matière d'assurance doit-il être « harmonisé » ? En effet, il aurait été impardonnable à l'élu alsacien que je suis de ne pas faire, ne serait-ce qu'allusion au droit local du contrat d'assurance.

La loi locale sur le contrat d'assurance porte la date du 30 mai 1908 et comprend 194 articles. L'article 66 de la loi civile du 1^{er} juin 1924 la maintient formellement en vigueur sous réserve de certaines dispositions d'adaptation, contenues dans les articles 67 à 72.

Est-ce à dire que dans les départements du Rhin et de la Moselle le contrat d'assurance est toujours régi par le droit local à l'exclusion du droit général tel qu'il est contenu maintenant dans le code des assurances ? Certainement pas.

En pratique coexistent dans les départements du Rhin et de la Moselle, deux variétés de contrat d'assurance : les contrats soumis à la loi locale de 1908, sous réserve de l'application de certaines règles de droit français et les contrats qui se réfèrent au régime général - loi de 1930 du code des assurances - dont les règles s'appliquent sous réserve des dispositions impératives de la loi locale.

La commission officielle d'harmonisation du droit local, présidée par notre collègue M. Marcel Rudloff, a étudié cette question. Elle a constaté que les intérêts de l'assuré étaient dans l'ensemble aussi bien, parfois mieux pris en compte par le droit général que par le droit local mais que le droit local présentait, sur certains points, des avantages pour l'assuré.

La commission locale a donc été conduite à élaborer un projet de texte d'harmonisation tendant à l'introduction du code des assurances en Alsace-Moselle et relatif aussi aux assurances fluviales pour le Rhin.

Sur le texte dont nous sommes saisis, trois amendements ont été déposés par les sénateurs représentant les trois départements d'Alsace et de Moselle. Il portent les numéros 184, 185 et 186.

Monsieur le ministre d'Etat, sur ce point, je comprends que vous puissiez émettre quelques réserves sur certaines dispositions contenues dans ces textes qui relèvent notamment du droit international public et privé. Je vous demande cependant de nous indiquer clairement votre position de principe sur ces trois importants amendements qui concernent nos trois départements placés, comme vous le savez, en première ligne face à la concurrence de leurs voisins belges, luxembourgeois et allemands.

Je souhaiterais vivement, monsieur le ministre d'Etat, qu'un engagement soit pris ce soir. La question soulevée doit être réglée soit à l'occasion de l'examen de ce texte, soit par votre engagement de créer une commission, non pas pour enterrer l'affaire mais pour l'approfondir. Ces amendements pourraient alors être repris sous la forme d'une proposition de loi que, monsieur le ministre d'Etat, vous vous engageriez à faire inscrire à l'ordre du jour soit de cette session, soit dès la session prochaine, c'est-à-dire avant le 1^{er} juillet 1990.

Je conclus. Parmi les quelque cent amendements que votre commission des lois vous proposera d'adopter, mes chers collègues, le plus grand nombre tend à des clarifications rédactionnelles ou à des aménagements techniques, sans remettre en cause la ligne générale du projet de loi.

Quelques-uns correspondent cependant à des dispositions de principe arrêtées par votre commission.

Il en va ainsi, par exemple, de la création d'un comité de la réglementation pour le secteur de l'assurance à l'exemple de ce qui a été fait pour le secteur bancaire en 1984. Les professionnels en effet doivent être institutionnellement associés à la réflexion sur la réglementation.

Il nous a paru également important de redéfinir les modalités de contrôle *a priori* et *a posteriori* des documents d'assurance de toute nature, les dispositions de l'article L. 310-8 du code des assurances n'étant plus adaptées aux objectifs que vous avez vous-même définis, monsieur le ministre d'Etat, dans votre lettre du 25 mai 1989 adressée aux compagnies d'assurance.

En ce qui concerne le droit du contrat, indépendamment du souci de renforcer encore les conditions d'information des assurés et leur liberté contractuelle, il a paru nécessaire de

progresser avec prudence dans la rédaction de la durée du contrat. Nous y reviendrons longuement lors de l'examen des amendements déposés par la commission des lois.

Il faut, en effet, tenir compte de la forte pression qui va s'exercer sur les entreprises françaises lors de l'ouverture des frontières.

De même, il nous a paru important de donner à la commission de contrôle des pouvoirs de sanction s'agissant des documents d'assurance qui ne seraient pas conformes à la réglementation en vigueur et de lui donner la possibilité de saisir, en tant que de besoin, le ministère public des infractions pénales qu'elle sera à même de relever à l'occasion des contrôles.

Telles sont quelques-unes des propositions que je serai conduit à soutenir, au nom de la commission des lois.

La ligne de force de ces amendements a été, tout au long de l'examen du texte, de trouver un juste équilibre entre le souci de garantir le droit des assurés et celui d'alléger les contraintes encore excessives qui pèsent sur le dynamisme des entreprises d'assurances françaises au moment même où celles-ci vont être confrontées à une concurrence renforcée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées socialistes et certaines travées R.D.E.*)

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

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, au début de la dernière session de printemps, le Gouvernement déposait sur le bureau de notre assemblée un projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances. En dépit de son libellé, qui évoque quelque peu les fameux D.D.C.L., D.M.O.S. ou D.D.O.F. - ces projets de loi hétéroclites qui rassemblent, comme leur appellation l'indique, des mesures diverses - ce texte est très important : quantitativement, puisque quelque quatre-vingt-douze articles du code des assurances sont modifiés ou créés, mais aussi qualitativement.

L'enjeu, en effet, est à la fois de concrétiser juridiquement l'ouverture européenne en matière d'assurance et d'y préparer ce secteur économique qui gère plus de 800 milliards de francs d'actifs, à un chiffre d'affaires annuel de 350 milliards de francs et emploi, au total, 210 000 personnes.

Ce projet ne pouvait laisser indifférente notre commission des finances, en raison de ses implications économiques évidentes ; elle s'en est donc saisie pour avis et a bien voulu me confier ce rapport. Je souhaite ici en remercier mes collègues de la commission et tout particulièrement son président, M. Christian Poncelet. Je vois dans cette désignation, par la commission des finances, d'un rapporteur socialiste - la première, sur un projet de loi de cette importance, depuis de nombreuses années - le signe que nous pouvons travailler ensemble efficacement pour le Sénat, comme mon groupe n'a d'ailleurs jamais cessé de le rappeler, mais est-il toujours entendu ?

M. Robert Laucournet. Espérons-le !

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis. Saisie de l'aspect économique et financier de ce texte, la commission des finances n'a pas souhaité l'examiner en totalité. Le projet de loi comporte, en effet, plusieurs volets dont certains sont à dominante juridique, puisqu'ils concernent le droit du contrat d'assurance. Ces aspects du texte intéressent donc exclusivement la commission des lois, saisie au fond.

Je souhaite, à ce propos, mentionner le très bon climat qui a présidé à mes entretiens avec le rapporteur, M. Hubert Haenel. Je pense que notre concertation contribuera à améliorer ce texte, de même que les divers entretiens que j'ai pu conduire avec les professionnels de l'assurance, seul ou avec mes collègues de la commission, nous seront profitables. Celle-ci, en effet, a procédé, en mai dernier, à l'audition de M. Jacques Lallement, président de la fédération française des entreprises d'assurances. Je n'oublie pas, enfin, l'aide précieuse que vos services ont bien voulu m'apporter, monsieur le ministre d'Etat.

De cet ensemble de contacts, je retire quelques conclusions, dont je voudrais maintenant vous faire part, mes chers collègues. Parmi ces conclusions, certaines me permettent des

constats : l'assurance française possède des atouts importants à l'heure de la construction européenne, mais recèle aussi des faiblesses et devrait connaître de substantielles mutations. C'est pourquoi - ce sera le deuxième temps de mon propos - nous ne devons pas hésiter à proposer certaines réformes. Le projet de loi qui nous est soumis comporte, d'ailleurs, nombre de dispositions satisfaisantes, mais il nous faudra, sur certains points, l'infléchir ou le compléter.

J'en viens à la première série de constats : les assurances sont un secteur d'avenir, qui devrait connaître des mutations importantes.

J'ai déjà souligné dans mon rapport l'importance économique que revêt le secteur dont nous traitons aujourd'hui. Quelques chiffres permettent de comprendre que ce secteur devrait encore s'étendre, à l'avenir.

En effet, la part des primes encaissées par les compagnies d'assurances opérant en France est égale à 4,50 p. 100 du produit intérieur brut, contre environ 6 p. 100 en République fédérale d'Allemagne, 7 p. 100 au Japon et en Grande-Bretagne, et 7,5 p. 100 aux Etats-Unis. C'est dire que le marché de l'assurance est loin d'avoir atteint, en France, le poids qu'il a dans d'autres pays développés ; une marge de progression existe donc encore dans notre pays.

De plus, on observe depuis trente ans une croissance systématiquement supérieure pour le chiffre d'affaires de l'assurance que pour le P.I.B. ; ainsi, alors que le taux d'augmentation annuel du P.I.B. était, en moyenne, de 1,9 p. 100, en francs constants, pour la période 1984-1987, il était de 7,8 p. 100 pour le chiffre d'affaires de l'assurance. La part relative de ce secteur a donc tendance à croître.

Enfin, le marché de la plupart des branches de l'assurance est loin d'être saturé. La branche assurance automobile, il est vrai, est arrivée à maturité. En revanche, l'assurance vie, l'assurance des risques industriels et l'assurance maladie complémentaire, notamment, possèdent encore un fort potentiel de croissance. Le taux de progression du chiffre d'affaires de l'assurance vie est particulièrement significatif : 19,7 p. 100 d'augmentation annuelle en francs constants sur la période 1984-1987. Sans entrer dans le vaste débat de l'avenir des retraites par répartition, il est évident que cette tendance ne pourra qu'être confirmée à l'avenir.

Dans cet environnement relativement favorable, le secteur de l'assurance devrait connaître d'importantes mutations dans un avenir relativement proche avec, en toile de fond, l'ouverture européenne, dont il me paraît important de rappeler brièvement la genèse et les perspectives.

Le marché commun de l'assurance a commencé à devenir réalité en 1973 avec une directive relative à la liberté d'établissement en assurance de dommage suivie, en 1979, d'une directive relative à la liberté d'établissement en matière d'assurance vie. Par liberté d'établissement, il faut entendre la liberté pour une entreprise issue d'un pays de la Communauté d'implanter un établissement dans un autre pays de la Communauté. Mais la liberté d'établissement implique, surtout, l'élaboration de règles communes à tous les pays membres de la Communauté dans des domaines tels que l'agrément des entreprises, la comptabilité ou les règles dites prudentielles.

La seconde phase de l'ouverture européenne est actuellement en train de se dérouler et le projet de loi qui nous est soumis en constitue la première étape, à savoir l'instauration de la libre prestation de services en assurance de dommages.

Je n'évoquerai pas les principes de la libre prestation de services ; M. le ministre d'Etat et M. le rapporteur de la commission des lois les ont décrits avec plus de précision que je ne pourrais le faire. Je souhaite simplement tenter d'en mesurer les conséquences, notamment économiques et financières.

A vrai dire, celles-ci sont difficiles à déterminer. Au premier abord, la libre prestation de services constitue une véritable révolution, puisque les produits d'assurance pourront, à l'avenir, être commercialisés dans tous les pays membres par une entreprise établie dans l'un d'entre eux seulement.

Cependant, on peut se demander si l'implantation d'établissements ne restera pas, dans un premier temps au moins, la solution privilégiée ou si les entreprises d'assurances ne préféreront pas conclure des accords ou racheter des entreprises étrangères plutôt que de commercialiser directement leurs produits.

Quoi qu'il en soit, la décennie à venir sera certainement caractérisée par l'intensification de la concurrence.

Dans cet environnement, les entreprises françaises devront se regrouper, établir des alliances et modifier leurs méthodes de distribution, ce qui, d'ailleurs, est déjà en cours. On peut se demander, en effet, si le secteur de l'assurance n'est pas aujourd'hui trop peu concentré, la dimension moyenne des entreprises françaises étant inférieure à celle des grandes compagnies mondiales. Tel était, du moins, le constat que l'on pouvait faire au printemps dernier.

Aujourd'hui, le rachat de l'entreprise allemande Colonia par le groupe français Victoire et la tentative de rachat de l'entreprise américaine Farmers par Axa-Midi sont venus démontrer que nos entreprises étaient aptes à se hisser à la taille critique.

Il n'en demeure pas moins que ce mouvement devra impérativement se poursuivre. A titre d'exemple, je signale que le chiffre d'affaires de l'U.A.P., qui est la première entreprise française d'assurances, est presque deux fois inférieur à celui de Allianz, première entreprise allemande et européenne, sans parler des sociétés japonaises ou nord-américaines.

Par ailleurs, le marché de l'assurance devrait, à l'avenir, s'organiser de plus en plus à l'échelon mondial, notamment pour les risques industriels. Or les groupes européens ont, à cette échelle, une taille très nettement insuffisante ; ainsi, la première compagnie américaine, Prudential, détient-elle un volume d'actifs approximativement égal à 85 p. 100 des actifs de l'ensemble des compagnies françaises.

A l'avenir, la taille des entreprises sera l'un des éléments décisifs de leur compétitivité, ne serait-ce que pour pouvoir assurer des risques dont l'importance croît. Je voudrais prendre l'exemple de l'espace : le coût d'un satellite peut atteindre 250 millions de dollars. L'assurance de ce type de risque dépasse aujourd'hui les capacités des entreprises françaises et l'on observe, pour les lancements effectués par Ariane, que la part des assureurs français est très inférieure à celle des assureurs allemands et britanniques. De plus, le secteur privé n'ayant pas la capacité d'assurer tous les risques, Ariane Espace, entreprise publique, a dû constituer une société d'assurance avec l'aide de l'Etat. Permettez-moi, incidemment, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, de voir là l'utilité que peut avoir l'économie mixte, et même sa supériorité sur une économie de marché pure dans des créneaux où le secteur privé a été manifestement défaillant.

Outre une nécessaire concentration, le secteur de l'assurance devrait connaître un rapprochement avec d'autres types d'intervenants financiers ; je pense, en particulier, aux banques. Ce rapprochement a déjà commencé, que ce soit en France, avec l'accord entre la B.N.P. et l'U.A.P. ou l'accord entre le G.A.N. et le C.I.C., ou en Allemagne, avec l'accord entre la compagnie Allianz et la Dresdner Bank.

Pour ma part, j'estime que cette interpénétration entre les métiers de la banque et de l'assurance peut être un facteur non négligeable de compétitivité ; je sais que des avis différents sont émis, mais ils me paraissent largement minoritaires. D'abord, en se rapprochant des banques, les entreprises d'assurances peuvent disposer de leurs réseaux de distribution. Ensuite, les activités des assurances et des banques sont largement complémentaires ; les banques ont, en effet, un besoin structurel de financement que les entreprises d'assurances peuvent combler grâce à leurs ressources d'épargne. Enfin, la similitude de certaines activités - par exemple, la gestion de Sicav ou des fonds communs de placements - rendra les rapprochements bénéfiques, de par les économies d'échelle qu'ils entraîneront.

Ainsi, l'assurance apparaît-elle à la fois comme un secteur d'avenir, comme un secteur où la concurrence se développera à l'échelle internationale et comme un secteur appelé à connaître d'importantes restructurations.

Face à ces évolutions prévisibles, les entreprises françaises ont des atouts non négligeables, mais elles souffrent aussi de certains handicaps. Je me dois de les évoquer brièvement, tout en étant confiant dans la capacité de nos entreprises à les surmonter.

Les handicaps de l'assurance française me semblent être, aujourd'hui, de quatre natures différentes : c'est un secteur dans lequel le rôle de la tutelle de l'Etat est encore trop développé ; c'est un secteur dont les charges fiscales sont trop lourdes ; c'est un secteur dont les réseaux de distribution doivent être modernisés ; c'est, enfin, un secteur où la transparence n'est pas toujours suffisante.

Première faiblesse de l'assurance française : des liens probablement trop importants avec sa tutelle.

Dans sa relation avec l'entreprise d'assurances, l'assuré est indiscutablement en position de faiblesse ; c'est pourquoi, dans l'intérêt des assurés, selon la terminologie du code des assurances, les entreprises d'assurances sont soumises, à bon droit, au contrôle de l'Etat.

Loin de moi l'idée de nier l'utilité de ce contrôle de l'Etat, effectué à la fois par la direction des assurances du ministère des finances et le corps des commissaires-contrôleurs ; j'ai, d'ailleurs, pu mesurer l'excellence de la collaboration de ces fonctionnaires, à l'occasion de la préparation de ce rapport.

Toutefois, ce contrôle se traduit par un excès de réglementation, qui doit être corrigé.

Ainsi, l'assurance est-elle, aujourd'hui encore, soumise à un contrôle de ses tarifs, qui ne concorde pas, monsieur le ministre d'Etat, avec le souci que vous avez eu, et que vous avez encore, de promouvoir la liberté des prix.

Ainsi encore, les contrats d'assurances ont-ils été, au moins jusqu'à une période très récente, soumis à un contrôle *a priori* prenant la forme d'un visa délivré par la direction des assurances. Cette procédure de visa m'apparaît aujourd'hui relativement désuète, car elle ne responsabilise pas les assureurs et entrave leur capacité à mettre rapidement des produits sur le marché.

Ces quelques réflexions ne signifient pas que le contrôle de l'Etat doit être diminué. Il me semble, au contraire, qu'il doit, dans certains domaines, être renforcé. Ce contrôle doit s'exercer de préférence *a posteriori* et être fondé sur des règles de droit clairement établies.

Dans un autre domaine, il me semble nécessaire de promouvoir une plus grande liberté : il s'agit des assurances obligatoires. Il y a, en France, trop d'assurances obligatoires aujourd'hui : plus de soixante-dix, contre trois, quatre ou cinq à l'étranger. Ces assurances obligatoires créent des marchés captifs et, en fin de compte, ne favorisent pas la compétitivité.

J'estime, par exemple, que l'assurance dommage-ouvrage est une obligation inutile et coûteuse, qui a majoré le coût de la construction. Je crois que tous mes collègues maires seront d'accord avec moi sur cette analyse.

M. Louis Jung. Absolument !

M. Paul Loridan, rapporteur pour avis. Le second handicap de l'assurance française vient du fait que ses charges fiscales sont excessives.

En premier lieu, les entreprises d'assurances sont assujetties à deux taxes qui n'ont pas véritablement leurs équivalents à l'étranger : il s'agit de la contribution des institutions financières et de la taxe sur les salaires.

En second lieu, les produits d'assurance supportent une fiscalité indirecte qui, là encore, est très supérieure à celle des autres pays de la Communauté économique européenne. Cette fiscalité a deux composantes : la taxe sur les conventions d'assurance et diverses contributions additionnelles.

Même en s'en tenant à la taxe sur les conventions d'assurance, les taux sont manifestement trop élevés. En matière d'assurance vie, par exemple, le taux français de 5,15 p. 100 sur le montant des primes encaissées doit être comparé au taux de 2,5 p. 100 appliqué en Italie et, surtout, au taux zéro pratiqué en République fédérale d'Allemagne et en Grande-Bretagne.

Le troisième handicap de l'assurance française tient au fait que son réseau de distribution doit être modernisé. Je n'évoquerai pas ici les perspectives offertes par le rapprochement entre la banque et l'assurance, que j'ai déjà mentionnées. Je souhaite simplement rappeler quelques points.

En premier lieu, le réseau des agents généraux d'assurance doit devenir plus compétitif. Les agents généraux en sont conscients. J'ai relevé, dans le dernier rapport de leur syndicat, que « les méthodes commerciales sont aujourd'hui insuffisantes, de même que la compétitivité ».

En second lieu, le nombre de courtiers apparaît insuffisant, de même que la taille de leurs cabinets. Or, il est important, à l'heure européenne, que le courtage français se développe, dans la mesure où les courtiers étrangers s'adresseront plus volontiers à des entreprises d'assurances issues de leur pays qu'à des entreprises françaises d'assurances.

J'indique d'ailleurs qu'une solution législative devra être trouvée pour mieux garantir les assurés contre l'indélicatesse d'une infime minorité de courtiers qui nuisent à l'image de marque de la profession. Je crois savoir que des amendements ont été déposés par certains de nos collègues sur ce point.

Le quatrième handicap de l'assurance française, que je voudrais ici évoquer, est son insuffisante transparence. Or, dans la compétition européenne, la clarté est un atout non négligeable.

Le problème se pose, principalement, en matière d'assurance vie, dans des conditions que je décrirai tout à l'heure en présentant les amendements de la commission des finances.

Nous avons, en effet, souhaité proposer des solutions permettant, à mon sens, de remédier à certaines des difficultés que je viens de retracer. A cet effet, nous avons voulu compléter, sur quelques points, un projet de loi qui nous paraît globalement très satisfaisant.

Monsieur le ministre d'Etat, outre diverses dispositions relatives au droit du contrat d'assurance et à l'assurance de groupe, que la commission des finances a estimé relever de la compétence exclusive de la commission des lois, et l'introduction de la libre prestation de services, que j'ai déjà évoquée, le projet de loi dont nous débattons comporte quatre volets : la rénovation des institutions de concertation, l'amélioration des procédures de contrôle, la modification de certaines règles applicables aux entreprises publiques d'assurances et les dispositions diverses.

J'examinerai très brièvement ces différents points, en rappelant les positions de la commission des finances à leur propos.

Concernant la rénovation des institutions de concertation, le projet de loi prévoit l'existence de deux institutions de concertation entre la profession, la clientèle et les pouvoirs publics : le Conseil national des assurances et le comité consultatif des usagers.

Le Conseil national des assurances, à l'instar du Conseil national du crédit, est une vieille institution, dont la création remonte à 1946. La commission des finances a souhaité garantir l'efficacité de cette institution, qui ne joue plus aujourd'hui le rôle qui devrait être le sien. Aussi, nous proposerons un amendement fixant dans la loi la composition du Conseil et limitant le nombre de ses membres, ce qui semble être un gage d'efficacité.

Le comité consultatif des usagers est, pour sa part, une institution nouvelle. Je suis très favorable à cette innovation et je souhaite que ce comité devienne le lieu naturel de la concertation entre les assureurs et les assurés et j'ajouterai même le lieu exclusif de concertation entre les assureurs et les assurés pour qu'il n'y ait pas de déperdition d'énergie. Je rappelle que telle est la situation avec le comité consultatif créé, en 1984, par la loi bancaire, dont l'activité apparaît très satisfaisante.

A ces deux institutions, la commission des finances a souhaité en ajouter deux autres, sur lesquelles je dois brièvement m'expliquer. Ma référence, en effet, a été la loi bancaire de 1984 lorsque j'ai proposé leur création. S'agit-il pour autant du souci mimétique de plaquer les institutions de la loi bancaire sur le secteur de l'assurance ? Il n'en est rien. Dès lors que la situation de l'assurance m'est apparue, sur certains points, similaire à celle de la banque, j'ai cru nécessaire de transposer ses mécanismes qui fonctionnent correctement dans la banque.

L'assurance, comme la banque, est, en effet, une profession éclatée entre plusieurs familles : les entreprises privées et publiques, les assurances mutuelles et, enfin, les assurances mutuelles agricoles. Ces différentes familles sont cependant confrontées aujourd'hui à des problèmes communs. C'est pourquoi j'ai souhaité qu'une association unique les fédère. Quel sera son avenir ? Je ne sais. Mais sa création me paraît être le premier pas important d'une réelle concertation au sein de la profession.

Par ailleurs, j'ai proposé à la commission des finances que la délivrance de l'agrément des entreprises d'assurances soit effectuée, à l'avenir, par un comité, associant la profession, des personnalités qualifiées et l'administration. Apprécier s'il est opportun ou non de créer une entreprise d'assurances est une tâche qui, à mon sens, doit aujourd'hui être remise à une instance en partie indépendante du pouvoir, comme c'est

d'ailleurs le cas, monsieur le ministre d'Etat, en matière de Sicav, de fonds communs de placement, de sociétés de bourse et d'établissements bancaires. Sur ce point, nous serons peut-être en désaccord, mais nous aurons l'occasion, au cours du débat, d'avancer nos arguments.

Le projet de loi prévoit une deuxième série de mesures ayant trait au contrôle des entreprises d'assurances. Jusqu'à présent, ce contrôle est effectué par les commissaires-contrôleurs placés auprès de la direction des assurances. Le projet de loi prévoit qu'à l'avenir une commission administrative indépendante soit superposée à ces commissaires-contrôleurs.

La commission des finances approuve cette mesure. Elle vous proposera toutefois un certain nombre d'amendements, notamment dans le domaine de la composition de la commission.

J'en viens à la troisième série de mesures importantes, celles qui ont trait aux entreprises publiques d'assurances. A cet égard, le projet de loi contient un article important, l'article 28, qui, sous l'apparence anodine de l'abrogation de quelques alinéas du code des assurances, permet un renforcement substantiel des moyens des entreprises publiques d'assurances.

Cet article ne constitue en rien une privatisation, puisqu'il maintient le principe d'une détention à 75 p. 100 par l'Etat du capital des trois sociétés centrales des compagnies nationalisées, c'est-à-dire le G.A.N., l'U.A.P. et les A.G.F. En revanche, cet article supprime toutes les entraves qui pouvaient exister à la négociation des titres représentant les 25 p. 100 restant du capital social.

La commission des finances a naturellement été favorable à cette mesure que je qualifierai de mesure de fluidité. En outre, elle a souhaité aller plus loin en prévoyant que la détention par l'Etat de 75 p. 100 du capital social des sociétés centrales d'assurances peut être directe ou indirecte. Ainsi, nous faciliterons les restructurations au sein du secteur public et augmenterons, indirectement, les possibilités de faire appel au marché financier.

Le projet de loi contient, enfin, de nombreuses autres mesures. Je ne citerai ici que l'ouverture de la possibilité, pour les compagnies françaises, de proposer des contrats libellés en devises et l'introduction de dispositions relatives aux comptes consolidés des entreprises d'assurances, mais il en est de nombreuses autres.

Au total, ce projet de loi constitue un outil très précieux de modernisation de l'assurance française à la veille de l'ouverture européenne. Dans cet esprit, il nous a paru utile de le compléter sur quelques points.

La commission des finances m'a, en effet, mandaté pour proposer quatre adjonctions au projet de loi. Ces adjonctions sont relatives à la transparence en matière d'assurance vie et de capitalisation, à la fiscalité des opérations d'assurance, à la création d'un nouveau régime de contrôle des contrats d'assurance et, enfin, à la suppression du caractère obligatoire de l'assurance dommage-ouvrage.

L'article additionnel que je proposerai à propos des obligations comptables des entreprises pratiquant l'assurance vie et la capitalisation constitue peut-être l'apport le plus important de la commission des finances à ce projet de loi.

Le problème posé, qui est complexe, est schématiquement le suivant.

Les compagnies d'assurance vie collectent des primes versées par les assurés tout en s'engageant, en contrepartie, à leur verser un capital ou une rente quelques années plus tard, s'ils sont encore en vie.

Une fois les primes collectées, ces entreprises doivent, chaque année, constater les engagements qu'elles ont ainsi pris envers les assurés par des provisions, dites réserves mathématiques, qui figurent au passif de leur bilan. Corrélativement, elles acquièrent une capacité de financement importante, qui se traduit par la détention, à l'actif des bilans, de placements financiers tels que des obligations, des immeubles ou des actions.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis. En vertu d'une législation favorable aux assurés progressivement mise en place depuis une quinzaine d'années, les compagnies doivent

faire participer les assurés aux bénéfices retirés de ces placements, c'est-à-dire aux plus-values et aux produits qu'ils engendrent. Le taux de participation est aujourd'hui de 85 p. 100.

La première difficulté vient de ce que certains actifs ont une rotation très lente, notamment les immeubles. Dès lors, ces actifs prennent progressivement une valeur considérable. Mais cette valeur est, pour l'essentiel, constituée de plus-values latentes, dont les assurés ne profitent jamais.

La seconde difficulté vient de ce que, en cas de restructuration de l'entreprise d'assurances, aucune règle ne précise aujourd'hui quels actifs doivent être transférés avec le portefeuille de contrats d'assurance vie. Dès lors, des manipulations préjudiciables aux assurés sont possibles.

Face à cette situation, il convenait de trouver une solution, qui aurait pu être le cantonnement généralisé des actifs des sociétés d'assurances. Je sais que certains vont le proposer. Le cantonnement implique, en effet, de séparer complètement au bilan de l'entreprise les actifs représentatifs des fonds propres et ceux qui sont corrélatifs aux engagements pris envers les assurés.

Bien que le cantonnement soit pratiqué en Grande-Bretagne, je n'ai pas souhaité proposer une solution qui bouleverse aussi vite et aussi tôt les usages actuels de l'assurance vie. J'ai donc soumis à la commission des finances un amendement qui prévoit l'obligation pour les compagnies de déterminer quels sont les actifs afférents aux engagements pris envers les assurés et d'indiquer, sous le contrôle de la commission de contrôle, quelle est leur valeur vénale.

Grâce à la presse financière, qui, je l'espère, publiera des classements et des notices - comme elle le fait pour les Sicav - les assurés pourront voir clairement quelles sont les compagnies qui accumulent des plus-values latentes et quelles sont celles qui les distribuent. La concurrence s'exercera ainsi dans la clarté et les restructurations seront favorisées puisque les actifs qui doivent être transférés avec les contrats seront connus à l'avance.

Je serai plus bref sur nos autres apports. Il s'agit, en premier lieu, d'une proposition relative à la suppression de la taxe de 5,15 p. 100 sur les contrats d'assurance vie. J'avais proposé cet amendement dès le mois de juin. J'ai constaté que le Gouvernement accède à cette requête dans son projet de loi de finances pour 1990.

Je suis heureux de voir que l'effort amorcé l'an passé en matière de taxation de l'assurance contre les incendies est poursuivi cette année avec l'assurance vie ; j'ai la faiblesse de penser, monsieur le ministre d'Etat, que la proposition de la commission des finances n'est pas tout à fait étrangère aux arbitrages gouvernementaux.

En second lieu, la commission des finances, comme, d'ailleurs, la commission des lois, propose un amendement réformant le dispositif de contrôle des contrats. Pour résumer la philosophie de cet amendement, il s'agit de confier le contrôle des contrats à la commission de contrôle des assurances ; l'administration qui effectue aujourd'hui ce contrôle conserverait naturellement un rôle capital d'instruction des dossiers, mais elle n'aurait plus à dire le droit, rôle qui me paraît plus conforme à celui d'une autorité indépendante telle que la commission de contrôle.

La deuxième proposition, enfin, vise à supprimer le caractère obligatoire de l'assurance dommage-ouvrage ; je n'insiste pas sur ce point.

En conclusion de ce propos, je veux rappeler l'adhésion de la commission des finances à ce projet de loi qu'elle vous demande d'adopter, sous la réserve d'usage de l'adoption des amendements proposés, tant par elle-même que par la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste et de l'U.R.E.I.*)

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Monsieur le président, à cette heure, je voudrais simplement porter à la connaissance du Sénat le fait que la commission

des lois n'a été saisie qu'en fin de matinée de quatre-vingt-treize amendements, qu'elle n'a pas eu le loisir d'examiner avec son attention habituelle.

Elle doit donc se réunir avant le dîner et je vous laisse le soin de décider à quel moment précis elle devra le faire, monsieur le président, compte tenu du principe de non-concomitance excellemment rappelé par nos collègues.

M. Charles Lederman. La commission pourrait peut-être se réunir après avoir entendu mon intervention, pour que le débat soit complet, au moins en son début.

M. le président. En effet, pour que le débat soit complet, il doit être statué sur la question préalable.

Cependant, monsieur Lederman, vous connaissant, je suppose que votre intervention durera strictement trente minutes.

M. Charles Lederman. J'en ai à peine pour vingt-cinq minutes !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je souhaite que M. Lederman fasse un effort supplémentaire et, avec la concision qui est la sienne habituellement, s'en tienne à vingt minutes !

M. Charles Lederman. Je ferai preuve de ma concision habituelle ! (*Sourires.*)

M. le président. Ne perdons pas cinq minutes à discuter pour savoir si nous pouvons en gagner cinq ! (*Nouveaux sourires.*)

Question préalable

M. le président. Je suis saisi par MM. Lederman, Vizet, Mmes Luc, Fraysse-Cazalis, Beaudeau, Fost et les membres du groupe communiste et apparenté d'une motion n° 129 rectifiée tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances. »

Je rappelle que, en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement, ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Lederman, pour défendre la motion.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, si les membres du groupe communiste et apparenté ont déposé la question préalable, c'est pour manifester leur opposition résolue à un texte qui vise à renforcer de façon considérable la mainmise des forces d'argent non seulement sur l'ensemble de l'économie française, mais aussi sur la protection sociale car il conduit inéluctablement à l'aggravation de la précarisation de cette protection au détriment des couches les plus défavorisées de notre pays.

Depuis votre arrivée au gouvernement en mai 1988, monsieur le ministre d'Etat, vous n'avez eu de cesse de présenter au Parlement des projets de loi qui, tous, visent à supprimer, d'ici à juillet 1990, à l'intérieur de la Communauté économique européenne, toute restriction à la circulation des capitaux et aux prestations des services bancaires et financiers, des projets de loi qui, plus généralement, mènent à l'intégration de la France dans la petite Europe des Douze en bafouant son identité économique et sociale.

Cela fut le cas pour les textes qui ont été examinés, lors de la dernière session d'automne par exemple, relatifs notamment à la « titrisation » que vous avez calquée sur le modèle anglais, ce qui implique, d'une part, que les banques et les établissements financiers français pourront vendre sur le marché des titres de créance correspondant aux crédits octroyés aux entreprises et aux collectivités territoriales et, d'autre part, bien évidemment, que ces créances pourront être achetées par des sociétés multinationales ou des banques étrangères.

Le projet que vous voulez cette fois faire adopter et qui porte diverses mesures relatives aux assurances s'inscrit dans le droit-fil de la politique menée par votre gouvernement : faire de notre pays une France d'autant plus dure aux travailleurs qu'elle sera douce aux forces de l'argent !

En cet instant, il convient aussi de rappeler que vous tous, mes chers collègues ici présents, avez voté, en 1985, l'Acte unique européen et que nous avons été les seuls, nous, communistes, à nous y opposer.

Ainsi est-il apparu avec clarté que, sur ces problèmes, les objectifs de la majorité sénatoriale et ceux du gouvernement convergeaient. Avec le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, il apparaît encore que le consensus est total puisque c'est un sénateur du groupe socialiste - il s'en est, pour ainsi dire, « vanté » tout à l'heure - qui a été nommé rapporteur pour avis de la commission des finances. Je dois dire en toute objectivité, après l'avoir écouté avec beaucoup d'attention, que, si je n'avais connu l'appartenance de notre collègue rapporteur pour avis au groupe socialiste, j'aurais pu penser qu'il était membre de n'importe quel autre groupe de cette assemblée, à l'exception, bien entendu, du groupe communiste ! (*Rires.*)

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis. Vous ne m'avez pas bien écouté !

M. Charles Lederman. Oh si ! Je vous ai très bien écouté !

Le Sénat est donc, une fois de plus, le laboratoire d'expérimentation de la recomposition politique à laquelle aspirent tant le président M. François Mitterrand que M. Raymond Barre et quelques autres. Votre gouvernement, monsieur le ministre, ce gouvernement que vous soutenez, monsieur le rapporteur pour avis, a une lourde responsabilité : c'est lui qui, fer de lance de l'intégration européenne, fait des choix désastreux à Bruxelles, alors qu'il pourrait décider de ne pas appliquer les directives de la C.E.E. Or, non seulement le gouvernement applique les directives européennes, mais il anticipe sur elles - et j'ai cru comprendre, en entendant les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, que tout le monde s'en félicitait - puisqu'il prend l'initiative de présenter au vote du Parlement français des projets qui préparent l'intégration de la France.

Vous faites mine quelquefois, c'est vrai, de vous inquiéter des conséquences que cette désastreuse politique pourrait avoir au niveau social. Mais que faites-vous concrètement pour y parer ? Prétendez-vous que la force du verbe, même s'il est pure démagogie, pourrait modifier le cours d'événements auxquels, en fait, vous contribuez ?

Je prends pour exemple ce qu'on évoque sous l'appellation de « charte sociale européenne ». Prétendez-vous que c'est autre chose qu'une coquille vide ? Nous attendons aujourd'hui et nous attendrons, hélas ! encore longtemps, j'en suis persuadé, la concrétisation, par exemple, des multiples promesses faites par votre ami Laurent Fabius, lors de sa campagne pour les élections européennes.

Il est vrai que, mettant beaucoup de hardiesse et d'esprit d'initiative à construire une Europe au service du monde de la finance, il vous en reste bien peu pour tenter de confectionner une Europe au service des intérêts légitimes du monde du travail, c'est-à-dire de ceux qui constituent l'immense majorité de ces peuples.

Regardons-y de plus près, monsieur le ministre d'Etat. Avec la libre prestation de services, les sociétés n'auront plus besoin d'être établies dans le pays pour y proposer leurs services. Cette liberté dans la prestation va ouvrir le marché européen aux pays tiers, ne serait-ce que par l'intermédiaire de la City de Londres. Plus de 4 000 compagnies d'assurances opèrent dans la Communauté économique européenne. Les pressions exercées à coups de fusions, de rachats, de menaces à la liquidation pure et simple conduiront à une réduction importante de ce chiffre et les années quatre-vingt-dix vont donc être marquées par l'absorption, c'est-à-dire la disparition, des petites compagnies.

Mais, dans le même temps, que va-t-il advenir des 210 230 salariés qui relèvent de ce secteur ? Avec la libre prestation de services, c'est une attaque en règle contre l'emploi, les salaires et les garanties collectives dans les assurances que nous allons connaître.

Vos amis et vous-même, monsieur le ministre d'Etat, allez en répétant que vous vous attaquez au chômage. Pourtant, force est de constater que la politique que vous préconisez

est synonyme de licenciements. La boulimie financière des sociétés d'assurance a d'ores et déjà commencé et le projet que vous nous présentez ne fait que l'encourager et l'amplifier.

En voulez-vous une illustration ? La compagnie du Midi a acquis, en octobre 1987, la société britannique Equity and Law, l'U.A.P. a pris une participation dans New Island et dans la Royale de Belgique, et les A.G.F. dans Assubel. Victoire a racheté Colonia : 14 milliards de francs. Axa-Midi a lancé une O.P.A. sur Farmers U.S.A. : 29 milliards de francs. Suez a lancé une O.P.A. sur Victoire : 24 milliards de francs ; et Victoire réplique par un projet de lancement d'une O.P.A. sur Suez. Nous savons d'ailleurs ce qu'il est advenu et les quelques milliards qui ont été gagnés en très peu de temps par celui qui a fait cette contre-offre de 30 milliards de francs.

Au total, 97 milliards de francs auraient été utilisés sans la moindre création d'emploi ni la moindre amélioration des conditions de vie et de travail des salariés, que ce soit dans les banques ou dans les assurances.

Bien au contraire ! Les suppressions d'emplois se sont multipliées. Les acquis sociaux ont été remis en cause. Les salaires ont stagné. En conséquence, le pouvoir d'achat a régressé.

Sait-on ce que représentent ces 97 milliards de francs ? Ce sont 1 500 francs supplémentaires pour chaque salarié de la banque et de l'assurance pendant cent mois.

Quant à vous, monsieur le ministre d'Etat, vous continuez d'encourager cette frénésie spéculative et ce gâchis financier pendant que, parallèlement, vous préconisez toujours plus de rigueur et d'austérité. Vous refusez d'accéder aux revendications des salariés des services et des entreprises publiques, notamment ceux des finances, des services pénitentiaires, des postes, des télécommunications et de l'espace, de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P., comme en témoignent les mouvements de grève survenus cette année ou actuellement en cours.

Certes, vous suivez le guide, monsieur le ministre d'Etat. M. Rocard ne vient-il pas récemment d'engager les présidents-directeurs généraux des entreprises nationalisées à maintenir le cap sur l'austérité et à envisager la révision des avantages acquis ?

En revanche, du côté des profits, cela ne va pas trop mal ! Merci pour eux ! L'augmentation pour l'année est de 13 p. 100 ; les O.P.A., je l'ai rappelé, se multiplient ; l'argent va à l'argent, sans passer par la production.

Quant aux assurés, la pratique d'exclusion par la sélection du risque va se développer dans les assurances et s'accroître pour laisser place à une course frénétique à la clientèle de haut de gamme. Dans un premier temps, les tarifs vont peut-être diminuer, mais une fois la concurrence passée et le phénomène de concentration achevé, ce phénomène de concentration que vous venez d'appeler de vos vœux, monsieur Loridant...

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis. Il est inéluctable !

M. Charles Lederman. ... ces mêmes tarifs vont, à coup sûr, augmenter considérablement et, si vous n'y croyez pas, je suis prêt à prendre le pari !

La « financiarisation » accrue que vous proposez pour le secteur des assurances est néfaste pour les salariés, les usagers et l'ensemble de l'économie car ce sont autant de moyens financiers arrachés à la création d'emplois, à la formation, à la recherche, à la production. Et en préparant la privatisation des entreprises d'assurance nationalisées vous bradez, monsieur le ministre, le patrimoine national. En effet, vous portez un coup à l'avenir du secteur public en levant les restrictions portant sur les actions de ces entreprises, vous les livrez aux entreprises privées, aux entreprises étrangères qui plus est ! C'est, je vous le dis, absolument inacceptable.

Les compagnies d'assurances drainent sur le marché financier une épargne qui, depuis 1980, augmente deux fois et demie plus vite que l'épargne nationale brute. Elles assurent 720 400 millions de francs de placements sur ce marché en contrepartie des engagements qu'elles vendent aux assurés ; 720 400 millions de francs, c'est l'équivalent des deux tiers du budget de l'Etat !

Plus précisément, ce sont l'assurance vie et, surtout, l'assurance retraite qui sont porteuses d'une forte accumulation d'épargne.

Les assurés confient la gestion de ces sommes colossales à des hommes, à des sociétés qui n'ont comme seul souci que d'augmenter leurs profits.

Cet argent, celui des assurés, devrait, au contraire, essentiellement financer des missions de service public comme, par exemple, la prévention, la qualité des équipements et l'environnement...

Ce que vous mettez en place au moyen de votre projet de loi, c'est une industrie de services financiers, car les contrats d'assurance vie et les bons de capitalisation se vendent comme des produits financiers ; vous développez au sein des compagnies d'assurances des produits conciliant le crédit et l'assurance. Entre la gestion du risque et la gestion de l'épargne, la distinction s'atténue. L'assurance, par l'intermédiaire de ce que vous voulez mettre en œuvre grâce à votre texte, apporte une contribution à l'instauration à Paris, d'une place financière. C'est, une fois de plus, le gonflement du marché financier, donc de la seule croissance financière, que vous encouragez et mettez en place.

Or, nous savons qu'une spéculation accrue entraîne un enfoncement dans la crise et une aggravation des injustices. La guerre financière que vous mettez en œuvre au nom de l'Europe de 1992 joue contre l'intérêt profond non seulement de la nation, mais aussi des travailleurs de ce pays. Pour faire de Paris une grande place financière internationale, vous n'hésitez pas à battre en brèche les acquis obtenus après bien des années de lutte. C'est cela que vous appelez « l'Europe sociale », monsieur le ministre d'Etat !

Mais ce n'est pas tout ! Avec votre projet de loi sur les assurances et avec celui que présente M. Evin « portant développement des garanties attachées aux opérations de prévoyances », le Gouvernement se prépare à anéantir la protection sociale, notamment la protection complémentaire. Cet objectif n'est pas nouveau, il est vrai. En 1985, déjà, Mme Georgina Dufoix avait tenté de faire disparaître du code de la sécurité sociale les dispositions qui faisaient de la complémentarité une composante du système de protection sociale.

Aujourd'hui, que préconisez-vous, monsieur le ministre d'Etat ? Vous proposez de légaliser la présence des compagnies d'assurances, y compris celle des compagnies étrangères, dans le domaine de la complémentarité.

Cette nouvelle tentative est d'autant plus grave que le X^e Plan prévoit de limiter davantage encore la responsabilité des entreprises au regard de la sécurité sociale.

Il propose, en effet, de rompre le lien existant entre production et satisfaction des besoins, lien qui fait l'originalité de notre sécurité sociale, que certains considèrent - ceux qui vous suivent sont de ceux-là, monsieur le ministre d'Etat, et les projets de loi que nous discutons depuis trois ans sur ce point l'attestent - comme devenant insupportable au sein du marché unique. Comment la complémentarité, spécificité et richesse de la France, ne serait-elle pas appelée à disparaître dans l'Europe de 1992 ? D'ailleurs, qu'en avez-vous dit dans votre intervention, monsieur le rapporteur pour avis ? Trois mots - et quels mots ! - sur les mutuelles ! Mais nous y reviendrons !

Or, l'originalité, l'efficacité, la forme de notre système de protection sociale résident dans les deux formes d'organisation et de gestion que nous connaissons aujourd'hui qui, bien qu'indépendantes l'une de l'autre, sont étroitement liées et en forment l'unité : je veux parler de la sécurité sociale obligatoire et de la mutualité volontaire.

Pourtant, comme je l'ai rappelé à l'instant en 1985, déjà, le gouvernement de M. Fabius, auquel vous apparteniez, monsieur le ministre d'Etat, remettait en cause l'exclusivité de la complémentarité attachée au mouvement mutualiste, en offrant aux compagnies d'assurances la possibilité d'investir le « marché » de la santé. Ma camarade Monique Midy, au nom du groupe communiste, avait alors vivement combattu les dispositions du projet de loi.

Aujourd'hui, le Gouvernement persévère et va même encore plus loin : grâce à la libre prestation de services que vous accorderez, monsieur le ministre d'Etat, aux entreprises d'assurances non seulement françaises, mais aussi et surtout étrangères, vous « offrez » à ces dernières sur un plateau d'argent la prévention de la santé, en les autorisant à faire de l'assurance groupe pour la couverture des risques dépendant de la vie humaine portant atteinte à l'intégrité physique. Quel cadeau, monsieur le ministre d'Etat ! Quel somptueux cadeau !

Or, les compagnies d'assurances sont attirées par le marché de la vie, de la retraite et de la maladie pour y faire de l'argent, beaucoup d'argent. La constitution d'un capital préalable - capital santé, capital retraite - deviendrait le mode prédominant d'accès à la satisfaction des besoins sociaux, au détriment de la socialisation et de la répartition des fonds. En effet, dans la société que vous mettez en place, sont exclus de la couverture des risques concernés tous ceux qui, faute de moyens, n'ont pu constituer cette épargne préalable.

En raison du recul de la mutualisation que vous avez commencé à mettre en place en 1985, les compagnies d'assurances avancent en force sur un terrain que vous leur dégagez préalablement, monsieur le ministre d'Etat.

Les politiques sociales pratiquées convergent pour permettre aux groupes financiers de drainer une part croissante des fonds sociaux vers les marchés financiers, amputant ainsi des ressources qui devraient être disponibles pour l'amélioration de la vie du plus grand nombre. La libre prestation de services, telle que vous voulez la mettre en place, constitue la porte ouverte à la mise en œuvre d'un système de protection sociale à plusieurs vitesses qui aboutira, à terme, à l'assurance, pour les catégories de la population qui pourront se l'offrir, et à l'assistance, pour toutes les autres : assurance pour les riches, assistance pour les pauvres.

Ce sera la fin d'une protection sociale de haut niveau, du fait non seulement de la disparition des mutuelles régies par le code de la mutualité et le code rural, mais aussi de la poursuite du démantèlement de la sécurité sociale.

Je veux, à cet instant, rappeler ici un propos : « Le secteur du profit, celui des assurances, poursuit des objectifs qui ne sont pas les nôtres. La santé, la prévoyance individuelle ou collective ne peuvent être soumises aux lois du marché. »

Vous connaissez bien l'auteur de ce propos, monsieur le ministre d'Etat, puisqu'il s'agit de M. Teulade, président de la fédération nationale de la mutualité française, qui a fait cette déclaration au cours d'un entretien accordé à *La Revue de la mutualité*, au mois de septembre 1989.

Il avait et il a raison : la logique des compagnies d'assurances, c'est la loi du profit et non pas l'intérêt des assurés. Vous voulez substituer au mouvement mutualiste, qui, par essence, développe la solidarité et la démocratie, l'efficacité économique, le monopole de l'argent. La loi du profit et le droit à la santé pour tous ne sont pas compatibles. La loi de l'argent engendre inévitablement l'exclusion, donc l'injustice sociale.

Aujourd'hui, monsieur le ministre d'Etat, vous portez un mauvais coup supplémentaire à la protection sociale. Votre réforme contient en elle les germes de la disparition de la protection complémentaire et, à terme, celle de toute protection sociale, telle qu'elle existe dans notre pays.

Mais, sur le terrain des principes, je suis dans l'obligation de soulever encore un problème : le gouvernement précédent, de même que le vôtre, monsieur le ministre d'Etat, a pris l'habitude de recourir à la création des commissions à propos de tout : ces commissions sont composées d'une espèce de juges suprêmes - ils se prétendent tels ou finissent par être considérés comme tels - nommés par un pouvoir politique, donc sous contrôle ; il s'agit d'un pouvoir parallèle au pouvoir administratif ou judiciaire habituel. Cette manière de procéder se retrouve d'ailleurs dans votre projet de loi, avec l'instauration d'une commission de contrôle des assurances ; C.S.A., C.N.C.L., C.O.B., C.C.B. ... Cette éclosion de fleurs vénéreuses ne prend pas fin avec le texte que vous soumettez aujourd'hui au Sénat, monsieur le ministre d'Etat, puisque le projet de loi relatif au financement des partis politiques et celui de M. Evin sur le code de la mutualité prévoient de tels organismes - je n'ose pas dire - « de telles institutions » !

Pour ce qui concerne votre projet de loi et celui de M. Evin, devant qui ces commissions seront-elles responsables ? Malgré toutes les belles paroles que j'ai entendues tout à l'heure, comment peuvent intervenir ceux qui sont les premiers concernés, c'est-à-dire les salariés et les usagers, pour les secteurs des banques, des assurances, des mutuelles et de l'audiovisuel, ainsi que les électeurs, pour le financement des partis politiques ?

Je ne pouvais pas ne pas évoquer ce très grave problème, qui remet en cause des principes démocratiques essentiels. Cette attitude visant à rompre les relations entre organes de décision et citoyens est à l'image de la manière dont vous comptez construire l'Europe de 1992, une Europe des multi-

nationales et de l'argent, laissant pour compte l'ensemble des travailleurs des douze pays membres de la Communauté économique européenne.

Le texte qui nous est proposé, mes chers collègues, se situe totalement dans cette perspective. Je vous invite donc à voter la motion tendant à opposer la question préalable déposée par le groupe communiste et apparenté que je viens d'avoir l'honneur de soutenir et qui vise à rejeter un texte faste pour les puissances d'argent mais néfaste pour la très grande majorité des Français. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Je tiens à féliciter M. Lederman (*Rires sur les travées communistes*) - bien entendu, le président de séance ne peut faire allusion qu'à la forme ! - qui a parlé vingt-cinq minutes et dix-neuf secondes ; je le donne en exemple à tous les orateurs, afin qu'ils respectent le temps de parole qui leur est imparti.

M. Bernard Legrand. Bravo !

M. le président. Y a-t-il un orateur contre ?...

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'argumentation par laquelle nos collègues du groupe communiste justifient le dépôt de leur question préalable me paraît des plus surprenantes, et ce au moins sur trois points.

En premier lieu, s'agissant de la place de l'assurance française dans notre économie et de l'ouverture sur le marché européen, le fait de parler de déréglementation a pour le moins de quoi surprendre. Certes, nous vivons en économie de marché et je crois profondément qu'il y a lieu de s'en réjouir pour la vitalité de nos entreprises, donc aussi pour l'ensemble de nos salariés. Mais, précisément, l'objet essentiel du projet de loi est d'insérer dans le droit français des dispositions, des directives européennes qui, par beaucoup de points, s'apparentent à des règlements et imposent aux entreprises d'assurances des contraintes juridiques nouvelles qui ne débouchent pas - c'est le moins que l'on puisse dire - sur un libéralisme sauvage. Le volet institutionnel du projet de loi, avec la mise en place, en particulier, d'une commission de contrôle des entreprises d'assurances, confirme bien cette orientation.

En deuxième lieu, le projet de loi, à en croire nos collègues communistes, aurait des conséquences néfastes sur le droit des assurés. Or, un titre entier du projet de loi consacré aux contrats d'assurance a précisément pour objet de moderniser le droit applicable en la matière dans le sens de la protection des consommateurs, en s'inspirant notamment des travaux de la commission des clauses abusives.

La commission des lois a œuvré dans le même sens pour renforcer encore, autant que possible, les droits des assurés en ayant néanmoins toujours présent à l'esprit le souci de ne pas pénaliser au-delà du nécessaire nos entreprises qui vont être confrontées à la concurrence européenne. Il y va - ne l'oublions pas, monsieur Lederman -...

M. Charles Lederman. Je n'oublie rien !

M. Hubert Haenel, rapporteur. ... de la politique de l'emploi. Ce secteur occupe, comme je l'ai rappelé à la tribune, 330 000 personnes en France.

Enfin, dernier point, la protection sociale complémentaire.

J'observe que cette activité n'est pas l'apanage des mutuelles relevant du code de la mutualité et des organismes relevant du code rural et du livre IV du code de la sécurité sociale. En effet, le projet de loi de M. Evin, qui vient d'être déposé sur le bureau du Sénat, s'applique également aux entreprises soumises au code des assurances.

M. Charles Lederman. Oui, c'est bien cela !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le protectionnisme en cette matière, qu'il se manifeste à l'égard des entreprises françaises ou des entreprises étrangères, n'est pas réaliste et risque de se retourner contre les assurés si l'on se refuse à faire jouer toute concurrence.

C'est pourquoi votre commission des lois ne peut être que défavorable à la question préalable déposée par le groupe communiste. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je viens d'entendre, avec une très grande attention, le discours de M. Charles Lederman, que je relirai avec la même attention. Que de talent déployé pour dresser un écran de fumée entre la « tragique réalité » que vous décrivez en France et les événements qui se passent ailleurs !

Monsieur Lederman, le débat démocratique est nécessaire. Je comprends parfaitement que des critiques s'exercent à l'égard de la politique du Gouvernement ou des propositions qu'il formule. Mais décrire de façon sommaire, comme vous l'avez fait, notre politique, laquelle serait, selon vous, toujours plus dure à l'égard du monde du travail et toujours plus favorable au monde de l'argent, aboutit à une telle caricature que l'on ne peut pas, je crois, s'y retrouver.

Beaucoup de textes que j'ai proposés - le projet de loi sur la sécurité et la transparence des marchés financiers, le projet de loi sur ce que l'on a appelé les « noyaux durs », le projet de loi de finances de l'an dernier, qui a rétabli l'impôt de solidarité sur la fortune après qu'eut été créé le revenu minimum d'insertion - beaucoup de ces textes, je l'ai observé depuis un an, n'ont pas rencontré l'hostilité de votre groupe...

M. Charles Lederman. Mais combien de remarques !

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je ne vous ai pas interrompu, monsieur Lederman !

Je vous suggère donc un peu plus de retenue dans la critique et un peu plus d'objectivité dans la démonstration.

La vérité est simple : vous êtes hostile à la construction européenne. C'est en fait le point qui nous partage. Or il est vrai, je dois le dire, que ce projet de loi s'inscrit dans la logique de construction du grand marché intérieur. Le secteur de l'assurance en est un élément, et je me félicite pour ma part que la France, disposant d'un secteur d'assurances performant, puisse vivre cette aventure dans les meilleures conditions possibles, et pour ses entreprises et pour les salariés qui y travaillent.

Naturellement, il va falloir se frotter à la concurrence étrangère, à la concurrence des autres compagnies d'assurances européennes ; mais nous vivons dans un monde ouvert et, aujourd'hui, l'ouverture doit aller au-delà des frontières de l'Europe. Il est clair qu'on ne s'y préparera pas en se repliant étroitement sur soi-même.

Cette évolution est inéluctable et les grands théoriciens à qui vous vous réferez l'ont prévue au XIX^e siècle. J'ai déjà eu l'occasion de citer cette phrase de Marx ou d'Engels, qui date du milieu du siècle dernier : « L'internationalisation des rapports de production et d'échanges est un phénomène irréversible. »

M. Charles Lederman. Mais que proposait-il pour la combattre ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Après les événements de ce dernier siècle, vous ne l'avez pas encore compris ? J'en suis effaré !

Ce texte a pour objet, dans le secteur de l'assurance, de nous mettre en mesure d'affronter la compétition internationale. Ce n'est pas, on vient de le dire, un texte de déréglementation. Il vise, au contraire, à doter le secteur de l'assurance d'instances de régulation aux moyens renforcés, dont l'efficacité est garantie.

Vous évoquez, et sur ce point le débat est indispensable, le secteur mutualiste. Je suis, comme vous, tout à fait attaché à son développement et, en tout cas, à sa défense. Mais ce secteur cohabite depuis longtemps avec un secteur public, avec un secteur privé. Nous voulons, dans ce projet de loi, donner leur chance aux entreprises de ce secteur pour qu'elles puissent affronter à armes égales les secteurs public et privé qui existent en France, de même que les entreprises internationales.

Je ne vous laisserai donc pas dire que nous ne sommes pas attachés à la défense de la sécurité sociale. Mais cette défense est d'autant mieux assurée que notre économie se porte bien. Or, pour ce faire, la démonstration en a été faite, il faut qu'elle soit largement ouverte sur l'extérieur.

Je dis que la démonstration en a été faite non seulement chez nous, mais aussi ailleurs ! Soyez donc attentifs, je vous le demande en toute fraternité, à ce qui se passe ailleurs ! Je n'ai personnellement jamais porté de jugement globalement positif sur l'économie des pays de l'Est et je suis d'autant plus à l'aise pour me féliciter de voir un processus de réforme engagé afin d'adapter l'économie de ces pays à l'ouverture internationale, aux règles du marché.

En réalité, nous sommes aujourd'hui confrontés à un grand débat : l'économie collectiviste totalement administrée avec parti unique a échoué, même si je suis d'accord avec vous pour dire que l'économie capitaliste, et son « marché sauvage », a creusé des inégalités qui sont intolérables.

Alors imaginons, comme vient de le faire, par exemple, le parti socialiste hongrois, une démarche qui permette sinon de conduire l'économie mondiale à mi-chemin, tout au moins de trouver une voie qui assure la liberté du marché, mais contrôlée et garantie par des règles acceptées par tous, sans que l'esprit d'initiative soit jamais sclérosé. Faute de le comprendre, on assistera, c'est vrai, à la restauration, dans les esprits, de la forme la plus sauvage du capitalisme ; le monde a en effet horreur du vide. C'est pourquoi, je dois le dire, je ne vous ai pas bien compris.

En formulant d'autres critiques, vous avez proféré des inexactitudes. Ainsi, il n'est pas question de privatiser le secteur public de l'assurance.

Que vous soyez hostiles à l'Europe, je peux le comprendre, même si je n'approuve pas cette hostilité, mais vous auriez intérêt à le dire franchement. L'Europe est ce qu'elle est et c'est dans cette Europe-là qu'il faut tenter la grande aventure du XXI^e siècle, en souhaitant que les forces progressistes soient mieux organisées. Cela commence à se dessiner : les communistes italiens ont su adapter leur message, leur doctrine et leur tactique à la réalité de cette aventure. Cela peut naturellement se poursuivre avec d'autres.

Dans cette Europe-là, les forces de progrès et les forces traditionnelles - ce dernier mot n'a pas nécessairement une nuance péjorative dans mon esprit - s'affronteront dans un grand débat démocratique.

Monsieur Lederman, nous sommes un peu de la même génération. En 1944-1945, militant dans la Résistance, j'ai eu un choix à faire. Combattant aux côtés de camarades communistes - j'ai même appartenu aux F.T.P. - après une méditation et peut-être aussi quelques lectures, j'ai choisi d'entrer au parti socialiste et non pas au parti communiste. Puis, en 1947-1948, j'ai vécu les événements que vous savez dans les organisations que vous savez. Je ne rappellerai pas cette partie de mon histoire qui correspond, en effet, à une grande hésitation, et cela d'autant plus que la conduite de l'Union soviétique comme celle du parti communiste en France méritaient respect et considération.

Il ne me paraissait pas possible à cette époque d'abandonner une parcelle de liberté, une parcelle de cette autonomie de pensée que j'avais essayé de conquérir, pour ma part et comme d'autres, dans les années noires de l'occupation.

Aujourd'hui, dressant le bilan des années qui ont suivi ce choix, je considère que l'histoire nous a départagés, socialistes et communistes, et qu'elle nous départagera encore. C'est pourquoi ce discours, qui me semblait être un bon exercice de style, m'apparaissait dépassé à la lumière des événements qui se déroulent partout dans le monde. Je me disais que, pour faire passer un message de cette nature, il faut avoir du talent, mais on ne peut pas ruser avec l'histoire qui s'avance. Le talent n'y suffit pas. C'est pourquoi il va falloir revenir à un texte qui est ce qu'il est, mais qui prépare la France à l'aventure de demain dans le monde des assurances. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste et de l'U.R.E.I.)*

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 129 rectifié, tendant à opposer la question préalable, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je rappelle que l'adoption de cette motion aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi de deux demandes de scrutin public émanant, l'une, du groupe communiste et, l'autre, du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 1 :

Nombre des votants	319
Nombre des suffrages exprimés	318
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption	16
Contre	302

Le Sénat n'a pas adopté.

M. le président de la commission des lois nous a fait part tout à l'heure de son désir de voir suspendre la séance pour permettre à sa commission d'examiner les amendements qui ont été déposés sur ce projet de loi. Le Sénat voudra sans doute accéder à cette demande et interrompre ses travaux jusqu'à vingt et une heures quarante-cinq. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt, est reprise à vingt et une heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

Discussion générale *(suite)*

M. le président. Nous poursuivons la discussion générale du projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances.

La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. Monsieur le ministre d'Etat, répondant à l'argumentation développée par mon ami Charles Lederman, vous avez cru devoir faire référence aux réformes en cours dans de nombreux pays socialistes. Cela ne saurait nous gêner car nous sommes profondément attachés, nous, communistes français, à un socialisme démocratique. Cet attachement ne date d'ailleurs pas d'aujourd'hui : le parti communiste français n'a jamais porté atteinte à quelque liberté que ce soit, où que ce soit. Ce n'est pas le cas pour tout le monde ! Je n'aurai pas la cruauté de vous rappeler, monsieur le ministre d'Etat, les guerres coloniales, et je ne peux m'empêcher d'avoir une pensée pour les Dix de chez Renault ou pour les milliers de militants syndicaux licenciés.

Et, puisque vous avez évoqué Marx et Engels et leurs thèses sur l'internationalisation de la production, permettez-moi de vous dire que vous avez omis de rappeler qu'ils affirmaient la nécessité de lutter pour sauvegarder les libertés et le niveau de vie, vous oubliez leur fameux mot d'ordre : « Prolétaires de tous les pays, unissez-vous ! »

Face à notre souci de défense des intérêts du monde du travail, vous voulez nous entraîner - cela devient classique - à l'étranger. Restons donc en France, où beaucoup de problèmes restent à résoudre. Oubliez-vous les luttes des travailleurs, tant dans la fonction publique que chez Renault ?

M. Robert Pagès. Très bien !

M. Robert Vizet. J'en viens maintenant au projet de loi que nous sommes amenés à examiner aujourd'hui en première lecture.

Ce texte reprend, en fait, le projet que M. Balladur avait élaboré voilà tout juste deux ans. Il vise à adapter la législation française à la directive européenne sur la libre prestation de services qui entrera en vigueur à la mi-juillet 1990. Décidément, depuis quelque temps, nous ne faisons, nous, les parlementaires, qu'adapter notre législation à ce qui est décidé au Conseil de la Communauté économique européenne !

La libre prestation de services a été décidée par le Conseil des ministres européens le 22 juin 1988. Cela signifie que les sociétés d'assurances n'auront plus besoin d'être établies dans un pays pour y proposer leurs services.

Le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui va même plus loin que la directive européenne, notamment concernant les contrats en devises. Ainsi, monsieur le ministre d'Etat, non seulement vous appliquez, mais vous anticipez les directives européennes. Avec la libre prestation de services, n'importe quelle compagnie pourra proposer des contrats dans un autre Etat membre sans y être installée, et l'assuré pourra souscrire dans les mêmes conditions une police d'assurance, quel que soit le pays en Europe.

Ce projet consiste à mettre les assurances françaises en position de participer à la coûteuse empoignade que va provoquer l'entrée en vigueur, dès le 1^{er} juillet 1990, de la libre circulation des capitaux en Europe et la possibilité pour les monstres de l'assurance et de la banque britanniques et ouest-allemands d'investir légalement le marché français. Fusionnements, rachats, absorptions sont à la clé, comme l'a expliqué mon collègue Charles Lederman.

Les assurances publiques n'échappent pas à cette démarche, puisque ces dernières pourront ainsi plus facilement procéder à des filialisations d'activités, ce qui permet une entrée à concurrence de 25 p. 100 du capital privé, aux termes de l'article 28 du projet de loi.

Cette volonté de concentration n'épargne pas les mutuelles, puisqu'il leur est possible de se grouper entre elles, d'après l'article 21.

Ainsi, tant les mutuelles que les compagnies d'assurances françaises, nationalisées ou non, devront s'affronter aux géants de l'assurance européens.

Or, concernant les entreprises étrangères, l'obtention de l'agrément disparaît dans certains cas ou se banalise dans d'autres. En effet, aux termes de l'article 1^{er} - article L. 351-4 du code des assurances - toute entreprise d'assurances pourra couvrir sur le territoire de la République française les grands risques en libre prestation de services sans avoir à obtenir d'agrément, mais sous la seule réserve d'en informer préalablement le ministre chargé de l'économie et des finances ; de plus, les documents à produire seront fixés par voie réglementaire.

S'agissant des autres risques, l'agrément se limite à un agrément administratif délivré par le ministre chargé de l'économie et des finances, les documents à remettre étant fixés par voie réglementaire.

Pour ce qui est de la coassurance communautaire, les entreprises d'assurances sont dispensées d'obtenir l'agrément si elles ne sont pas apériteurs. Pour l'apériteur, seule l'information préalable du ministre chargé de l'économie et des finances est exigée. Il en va de même pour les opérations de réassurance, où l'agrément n'est plus exigé.

Toutes ces dispositions posent le problème du contrôle de la transparence des fonds.

Vous mettez en place, monsieur le ministre d'Etat, la totale déréglementation dans le secteur des assurances. Par là même, vous autorisez le bradage du patrimoine national, mettant en péril l'activité de milliers de salariés. Vous réduisez le rôle du conseil national des assurances à la portion congrue, alors que, tout au contraire, il aurait fallu en élargir les prérogatives.

Pas un mot, dans ce projet, sur la direction nationale des assurances. Que va-t-il advenir, notamment, des fonctionnaires qui la composent ?

Ce projet de loi donne naissance à un foisonnement de commissions, dont la composition est soumise à l'arbitraire, à la voie réglementaire. Force est de constater, monsieur le ministre d'Etat, que, systématiquement, les représentants des usagers et des salariés sont exclus de ces commissions, tant par le Gouvernement que par la commission des lois.

La commission des finances a sans doute estimé que le nombre de commissions créées était insuffisant puisqu'elle propose, par un amendement, la création d'un comité des entreprises d'assurances.

Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, toutes ces dispositions ne me paraissent pas conformes aux intérêts des usagers et des salariés ; elles rompent avec le respect de la démocratie et de la transparence.

Enfin, ce projet multiplie les dangers d'une protection sociale à plusieurs vitesses profondément inégalitaire, mettant en cause notre système fondé sur la répartition pour faire place aux sociétés d'assurances - y compris étrangères - et gonfler le marché financier. Il porte ainsi en germe une attaque très grave contre toute la protection sociale française.

Vous confirmez ainsi, monsieur le ministre d'Etat, l'intervention des assurances dans le domaine de la complémentarité maladie. Il y a encore une douzaine d'années, celle-ci était marginale, c'était seulement le fait de quelques sociétés. Aujourd'hui, plus de quatre-vingts sociétés d'assurances, dont quatorze étrangères, sont engagées dans la conquête de la protection complémentaire, qu'elles jugent particulièrement porteur de par les conséquences des moindres remboursements de la sécurité sociale.

Ainsi, moins la sécurité sociale rembourse, plus le marché de la couverture complémentaire prend de l'importance. C'est ce que faisait remarquer mon ami Philippe Herzog dans son excellent livre *Europe 92 : construire autrement, autre chose*. « La vie, la retraite, la maladie sont des marchés qui attirent l'appétit. Mais, pour y gagner de l'argent, il faut démanteler la sécurité sociale. Les ayants droit devenus "clientèle" seraient alors livrés aux assurances privées et à leur système de capitalisation. »

Ce démantèlement est aujourd'hui largement entamé. Il l'a été dès 1983, avec l'institution du forfait hospitalier non remboursé, avec la progression fulgurante du nombre de médicaments dits « de confort » - plus de 3 000 ! - non remboursés ou remboursés à 40 p. 100 seulement. Ainsi, de M. Bérégozoy à Mme Georgina Dufoix, de M. Séguin à Mme Michèle Barzach, les gouvernements successifs sont allés dans le sens souhaité par les assurances et contre l'intérêt de la population.

En 1987, les compagnies d'assurances ont perçu 18 milliards de francs de primes d'assurance maladie contre 1,4 milliard de francs en 1972, et elles n'ont retourné que 10 milliards de francs en prestations et remboursements, soit, pour elles, une marge de 45 p. 100, d'après les comptes de la nation.

D'ores et déjà, l'assurance maladie vient au deuxième rang de la branche « accident » des sociétés d'assurances, derrière l'assurance automobile. Or, en 1987, sur les 7,7 p. 100 des dépenses de soins prises en charge par la couverture complémentaire, les mutuelles remboursent 4,3 p. 100, les assurances privées 2,9 p. 100 et les instituts de prévoyance 0,5 p. 100.

Ainsi, le démantèlement de la sécurité sociale et la non-exclusivité de la complémentarité de la maladie aux mutuelles impliquent des dépassements tarifaires et, par conséquent, un accroissement des dépenses de santé.

De la sorte, les Français ont payé plus et obtenu moins ; ils ont payé encore plus cher une deuxième fois en transférant - lorsqu'ils l'ont pu - sur les compagnies d'assurances une partie de leurs attentes les plus frustrées.

Résultat, les compagnies d'assurances prélèvent beaucoup, mais ne redistribuent pas ; surtout, elles indemnisent toujours moins, chaque année, par rapport à ce qu'elles perçoivent.

Les pratiques en matière d'assurances sont synonymes d'exclusion : exclusion des plus défavorisés pour une course à la clientèle haut de gamme. C'est ce que révèle, d'ailleurs, une étude du *Quotidien du médecin*, en 1987 : « La plupart des contrats des compagnies d'assurances étudiés ne peuvent être souscrits au-delà de soixante ou soixante-cinq ans, ou ne prévoient pas de « garantie viagère », c'est-à-dire que les compagnies se réservent le droit de résilier d'office le contrat si l'assuré est, par exemple, atteint d'une maladie particulièrement coûteuse. »

« En multipliant les exclusions, en majorant considérablement les primes en fonction de l'âge, les assurances - affirme l'union fédérale des consommateurs - « sélectionnent la clientèle la plus rentable : les jeunes, les cotisants qui présentent le moins de risques, les budgets aisés. Face à elles, les mutuelles, attachées au principe de solidarité, qui les conduit à accepter les candidats sans discrimination, risquent bientôt de se retrouver seules à assurer les sujets à risques. »

C'est ce que vous voulez généraliser, monsieur le ministre ; c'est le principe de l'exclusion ; c'est une protection sociale à plusieurs vitesses. Nous ne pouvons l'accepter. Vous amenez les personnes à n'être que des clients et non des acteurs dans le domaine de la santé ou de la protection sociale.

L'intervention des entreprises d'assurances dans le secteur des prestations complémentaires maladie porte en elle le germe de la destruction de la mutualité et de la seule part « autogestionnaire » de notre droit que représente le code de la mutualité. Elle porte atteinte au droit et à la liberté des citoyens d'intervenir dans les domaines de la santé, de la prévention et de la protection sociale.

C'est pourquoi il est nécessaire que soit reconnue et légalisée l'exclusivité mutualiste pour la complémentarité maladie.

En 1985, le groupe communiste et apparenté était le seul à s'être opposé à la réforme du code de la mutualité. L'évolution confirme aujourd'hui que nous avons raison.

Les sénateurs communistes et apparentés ne sauraient cautionner de telles dispositions : disparition des mutuelles, anéantissement de la protection sociale entraînant l'exclusion des plus défavorisés, bref, un système de protection à l'américaine.

Nous ne pouvons accepter le principe de la libre prestation de services, qui autorise tout et n'importe quoi et, surtout, le gonflement du marché financier.

Nous ne saurions autoriser le bradage du patrimoine national. C'est pourquoi le groupe communiste et apparenté votera contre ce projet.

Il le fera d'autant plus volontiers que des solutions existent : par exemple, faire contribuer les revenus financiers à la solidarité nationale sur une base identique à celle des salariés, soit 13,5 p. 100 ; réformer l'assiette des cotisations pour favoriser l'emploi et l'investissement productif ; tenir compte d'indicateurs sanitaires et sociaux pour fixer le taux d'appel des cotisations en vue de favoriser la prévention ; obliger les sociétés d'assurances à affecter progressivement une partie des placements de l'assurance vie à des financements sociaux ; solidariser et mutualiser les organismes qui concourent à la protection sociale dans le respect de l'autonomie de chacun, mais en permettant à tous d'assurer leurs liquidités et leurs besoins de financement au moindre coût.

Une autre voie est donc possible, monsieur le ministre d'Etat, dans l'intérêt de la population française, de notre pays et, plus largement, de l'Europe tout entière car, pour préciser notre pensée, si nous ne sommes pas pour l'Europe des marchés, nous sommes pour l'Europe des peuples, pour l'Europe de la coopération. C'est d'ailleurs pourquoi je voudrais évoquer l'Europe en guise de conclusion.

C'est vrai, nous faisons partie de l'Europe. D'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, vous savez bien que, de ce point de vue, contrairement à ce que vous pensez ou ce que vous dites, le parti communiste tient compte de l'évolution des problèmes et des questions nouvelles. La meilleure preuve en est que, lors des dernières élections européennes, notre candidat, Philippe Herzog, a centré l'essentiel de sa campagne sur ces problèmes de coopération et de collaboration entre tous les peuples pour que tous bénéficient effectivement du progrès social.

Votre projet allant à l'encontre de nos objectifs, nous voterons contre. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M, le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la réalisation du grand marché intérieur dans le domaine des activités financières est entrée dans une phase décisive. La mise en place des règles de libre prestation de services et l'affirmation de la création, par ce biais, d'un grand marché unifié de l'assurance représentent une étape importante dans la voie des efforts et des décisions qui ont jalonné la poursuite de l'intégration économique européenne.

Le marché commun de l'assurance sera, demain, l'un des plus importants du monde. La France doit pouvoir se saisir de toutes les opportunités qu'offre une aventure aussi exceptionnelle qu'ambitieuse.

Contrairement aux éternelles réflexions pessimistes, l'assurance française bénéficie de réels atouts ; elle doit les exploiter. Elle souffre d'insuffisance et de faiblesses ; elle doit les réduire.

Nos concurrents reconnaissent le bon niveau technique des assureurs français, la qualité de leurs contrats, l'innovation incontestable dont ils ont su faire preuve.

Nous devons admettre notre faiblesse structurelle, le peu d'engouement des Français pour l'exportation, des attitudes juridique et technique souvent trop étroites, malgré des réseaux de distribution qui encadrent bien le marché.

L'ouverture des frontières, dans un domaine jusqu'ici protégé, va constituer un choc, donc un défi. La concurrence étrangère va pouvoir développer des moyens puissants. La

pression qui va ainsi s'organiser doit profiter au consommateur, bénéficiaire final du marché unique, à condition que la vague de déréglementation ne le laisse pas démuni et affaibli face aux puissantes mécaniques qui vont se mettre en route.

La réforme législative proposée par le Gouvernement doit permettre d'atteindre trois objectifs : d'abord, satisfaire les engagements européens en introduisant dans le code des assurances les dernières directives européennes ; ensuite, renforcer la protection du consommateur afin qu'il puisse tirer le meilleur profit du véritable progrès que constitue la construction du marché unique européen ; enfin, doter le secteur professionnel de l'assurance d'une organisation moderne et d'instruments de contrôle propres à assurer une bonne transparence des opérations.

L'enjeu européen est fondamental pour les consommateurs, pour les entreprises d'assurances, pour la France. La compétition économique suppose une amélioration du fonctionnement démocratique et, tout naturellement, des conditions de concurrence. Il appartient aux pouvoirs publics d'effacer les disparités fiscales et réglementaires qui seraient de nature à entraîner ou à maintenir des distorsions insurmontables.

Le projet de loi ne se borne pas à intégrer en droit français les directives européennes les plus récentes. Il propose également des mesures importantes d'adaptation donnant aux assureurs les moyens de faire face à la concurrence et une modernisation institutionnelle dotant le secteur de l'assurance d'instruments de contrôle et de régulation qui permettent de clarifier le rôle de l'Etat.

Avant tout, il faut insister sur l'indispensable réforme de la fiscalité en matière d'assurances.

Il est un fait que la principale distorsion dont auront à souffrir les assureurs français est la fiscalité. Alors qu'en France les coûts de gestion sont à peu près équivalents à ceux de la Communauté européenne, les taxes qui frappent l'assurance automobile sont d'environ 30 p. 100 contre 5 p. 100 en République fédérale d'Allemagne et zéro en Grande-Bretagne ; de même, les produits d'assurance vie supportent, chez nous, une taxe de 5 p. 100 qui n'a pas d'équivalent à l'étranger.

Ce débat est d'autant plus difficile que, outre la taxe d'Etat, diverses contributions alimentent le budget de la sécurité sociale.

De plus, sans préjudice d'une harmonisation ultérieure, chaque Etat peut imposer au libre prestataire le respect de sa propre fiscalité, quelle que soit la nature du risque. Mais comment les pouvoirs publics pourront-ils assurer le contrôle de cette fiscalité ?

Si la lourdeur de la fiscalité française est sans équivalent à l'étranger, une réflexion a déjà été largement engagée sur cette difficile question. Il faut souligner qu'un premier pas a été fait avec la loi de finances pour 1989, qui a ramené les taux des prélèvements sur les couvertures des risques d'incendie des entreprises à la moyenne continentale et a exonéré entièrement les risques de transport.

Une seconde étape est prévue dans le projet de loi de finances pour 1990, avec la suppression de la taxe sur les contrats d'assurance vie.

En effet, compte tenu de la nature immatérielle de l'assurance, le risque existe de voir les entreprises localiser leurs polices dans les pays fiscalement les plus favorables.

Déjà, certaines d'entre elles semblent avoir choisi ce moyen pour alléger leurs charges. Les particuliers habitant des régions frontalières, profitant de la proximité... encourent des difficultés en toute inconscience.

Si cette situation ne devait pas trouver de solution favorable d'ici à 1992, non seulement elle contribuerait à rendre inégales les conditions de la concurrence entre assureurs français et assureurs étrangers, mais elle risquerait aussi de faire naître des tentations de fraude de la part des plus taxés.

Le marché unique appelle de la part de la France une adaptation décisive et urgente.

Le marché unique modifie considérablement la vision que les assureurs peuvent avoir du marché. La question de la taille de l'entreprise, notamment, devient primordiale. Comparées à leurs concurrentes britanniques et allemandes, les entreprises d'assurances françaises sont, en moyenne, de taille inférieure. Une seule compagnie française figure au vingt-troisième rang dans le classement des cinquante premières entreprises d'assurances mondiales.

Les manœuvres financières dont ces entreprises sont l'objet, manœuvres que la presse nous a révélées récemment, montrent l'ampleur des enjeux.

En outre, la profession doit compter avec les concurrents étrangers implantés en France. Pour s'adapter à l'évolution du marché, elle doit accélérer la politique de restructuration, de rationalisation et de recherche de productivité. Soulignons aussi que, si la taille de nos entreprises d'assurances est encore insuffisante à l'échelle européenne, leur surface financière constitue un atout.

A l'occasion de la discussion de ce projet de loi, imposée par les directives européennes, il faut souligner l'ensemble des autres dispositions que le Gouvernement a décidé d'introduire et qui vont toutes dans le sens d'un plus grand dynamisme de l'assurance française en donnant aux assureurs les moyens de faire face à la concurrence internationale.

C'est, par exemple, la possibilité pour les compagnies d'assurances de proposer à leurs clients des contrats d'assurance-dommages en devises étrangères. Jusqu'alors, seuls les assureurs étrangers pouvaient proposer à nos assurés des contrats en devises.

Les organismes d'assurances pourront également pratiquer le démarchage financier. Cette faculté répond à une double préoccupation : d'une part, harmoniser les possibilités de distribution dans des domaines aussi voisins que la banque et l'assurance ; d'autre part, favoriser leur développement sur le marché français et, grâce aux forces accumulées, renforcer les capacités à l'exportation.

C'est aussi la création d'un organisme de contrôle - à l'image, d'ailleurs, de ce qui existe dans le secteur bancaire - qui, outre le fait de protéger les intérêts des assurés, apportera plus de transparence au contrôle de nos entreprises d'assurances, ce qui renforcera la crédibilité internationale de notre marché.

La bonne image et le caractère attractif du secteur de l'assurance seront notamment renforcés par trois facteurs.

Premièrement, l'assouplissement des conditions d'exercice de la coassurance communautaire.

Deuxièmement, la simplification et la démocratisation de tout ce qui a trait au mutualisme de l'assurance, en créant, face à la société anonyme, une catégorie unique : la société d'assurance mutuelle. En outre, il est proposé de rapprocher ses règles de fonctionnement de celles des sociétés anonymes en permettant la désignation des salariés au conseil d'administration en tant qu'administrateurs et en lui offrant la possibilité de se regrouper en unions.

Enfin, troisièmement, le renforcement du dialogue entre assureurs et assurés tant au sein du conseil national de l'assurance qu'au sein du comité consultatif de l'assurance, afin de mener une réflexion approfondie sur l'ensemble des questions relatives à la prévention et au fonctionnement des contrats.

Il nous apparaît que les apports de ce projet de loi sont très positifs pour l'assuré. L'ouverture du marché unique présente *a priori* nombre d'avantages et l'ensemble des autres dispositions de ce texte vont dans le sens d'une meilleure information des usagers et d'une meilleure garantie de leurs droits.

Les clarifications apportées aux droits des parties au contrat vont dans le sens d'une meilleure protection des assurés.

Il en va de même de l'obligation de fournir un devis et un certain nombre de documents lors de la souscription. Même si la portée de cette obligation apparaît un peu théorique et la rédaction de cet article trop générale ; on ne peut que s'en féliciter car elle concourt à une plus grande transparence.

Toutes les dispositions concernant les droits et obligations de l'assuré envers l'assureur - et réciproquement, les obligations de l'assureur envers l'assuré - en cas de modification du risque et de résiliation vont dans le bon sens. Le groupe socialiste déposera des amendements tendant à les clarifier et les préciser.

En ce qui concerne l'assurance de groupe, nous nous félicitons de son introduction dans la partie législative du code des assurances mais nous nous interrogeons sur la portée et l'efficacité des dispositions la concernant, telles qu'elles sont prévues dans ce projet de loi. En effet, il ne nous a pas échappé qu'un autre texte, élaboré par le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, a été déposé

sur le bureau des assemblées. Le groupe socialiste défendra, pour obtenir des explications du ministre d'Etat, un amendement de suppression du titre. Nous souhaiterions savoir s'il ne serait pas possible de considérer globalement la philosophie de ces deux textes, de façon à en faire un code plus spécialement consacré aux assurances de groupe mais intégré dans le code des assurances.

En fait, nous allons assister, du fait de l'éventail des garanties, à un accroissement très sensible de la concurrence, ce qui est *a priori* favorable au consommateur. Ce progrès ne peut être terni par une moindre protection à son endroit. Désormais, il sera sollicité par de nombreux intervenants. Il doit pouvoir avoir une quasi-certitude de la bonne fin des instructions qu'il aura données et une absolue tranquillité sur les conséquences des actes de présentation d'assurances. Il faut organiser une véritable solidarité entre les organismes d'assurance et ceux qui interviennent pour son compte.

Avant de conclure, je dirai quelques mots d'une disposition qui a déjà fait couler beaucoup d'encre au sujet de la réforme des assurances alors même qu'elle ne figure pas dans ce projet de loi. Il s'agit du cantonnement des actifs, c'est-à-dire de la répartition, au sein des comptes des sociétés d'assurance, des actifs correspondant aux fonds propres et des actifs correspondant aux provisions techniques qui sont la propriété des assurés.

Cette règle, appliquée en matière d'assurance vie, permettrait d'assainir les rapports entre assureurs et assurés, favoriserait la clarté des bilans et rendrait les restructurations des compagnies plus aisées.

Nous avons pris connaissance de l'amendement déposé par M. le rapporteur pour avis de la commission des finances. Le groupe socialiste en a également déposé un et compte beaucoup sur le débat parlementaire pour approfondir la réflexion sur cette question.

Le groupe socialiste se réjouit que le Gouvernement ait saisi l'occasion de l'obligation de l'harmonisation européenne pour dépoussiérer le code des assurances et prendre les mesures d'adaptations indispensables permettant à ce secteur de faire face à l'enjeu du marché unique en accordant plus de garanties aux intérêts des assurés.

Le groupe socialiste se félicite de cet important progrès de notre législation et je puis vous dire, monsieur le ministre d'Etat, qu'il vous félicite de cette initiative. Il vous apportera son concours le plus actif dans la discussion qui s'ouvre aujourd'hui devant le Sénat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le conseil des ministres de la Communauté économique européenne a adopté le 22 juin 1988 la deuxième directive destinée à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services dans les domaines de l'assurance directe autres que l'assurance sur la vie.

Le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui reprend l'esprit et la lettre de cette directive dont l'entrée en vigueur est prévue dans un délai de vingt-quatre mois à compter de sa notification et au terme de laquelle la libre prestation de services s'applique à toutes les assurances autres que l'assurance sur la vie à l'exception de certaines assurances obligatoires pour lesquelles une directive particulière devrait être adoptée.

Ainsi, conformément à cette directive communautaire, la libre prestation de services en France pour les assureurs de la Communauté et dans la plupart des catégories d'assurances dommages sera établie, la concurrence élargie et avivée.

Dans cette perspective, quelle est la situation de l'assurance française ?

Nous pouvons dire qu'elle n'est pas dans une situation fondamentalement différente de celle des autres pays de la Communauté économique européenne, que ce soit par la nature de son marché, par l'importance du contrôle, par la réglementation ou par la distribution, à une exception près - elle est de taille - à savoir les assurances britanniques.

En Grande-Bretagne, en effet, il y a à la fois des sociétés très puissamment implantées à l'étranger, un réseau de courtage exceptionnel - il ne peut être comparé qu'au réseau de courtage américain - et, enfin, le phénomène unique

constitué par les Lloyds, qui sont non pas une entreprise mais des syndicats de particuliers qui engagent leur fortune propre pour couvrir des risques de toute nature ; même les plus aventureux, conférant ainsi à la place de Londres, sur des risques difficiles, des capacités de souscription que l'on ne trouve dans aucune autre place au monde, même pas aux Etats-Unis d'Amérique.

L'assurance française dispose d'un important réseau de succursales et de filiales et a réalisé 13,6 p. 100 de son chiffre d'affaires à l'exportation en 1987. Elle est le troisième exportateur d'assurances après la Suisse et la Grande-Bretagne. Elle est le troisième assureur maritime après la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Elle couvre 20 p. 100 des risques d'aviation du monde et 10 p. 100 des risques spatiaux. En réassurance, ce qui était un de ses points faibles, elle a connu une croissance particulièrement rapide et réalisé une bonne structuration de ses entreprises.

Il faut dire également que la qualité des contrats proposés par les compagnies d'assurances françaises n'a rien à envier à celle des autres pays de la Communauté et serait plutôt en avance dans un certain nombre de risques, qu'il s'agisse de l'étendue des garanties, souvent plus grande dans certains cas, ou de l'application de la règle de la proportionnalité en cas de sous-déclaration relative aux biens garantis.

L'organisation des entreprises d'assurances françaises et leurs coûts de fonctionnement ne paraissent pas fondamentalement différents ni plus élevés de ceux que l'on trouve dans les autres pays ; les capitaux propres des compagnies, qui sont un peu moins importants par ailleurs, soutiennent tout de même la comparaison.

En outre, comme je l'indiquais tout à l'heure, le marché français de la réassurance, dont la constitution est récente, a acquis une réelle dimension internationale et se situe actuellement au cinquième rang mondial avec dix-neuf compagnies spécialisées.

On peut cependant nourrir certaines appréhensions quant à la capacité de l'assurance française à affronter le marché unique européen et ce, essentiellement en raison de la taille des entreprises d'assurances, de la distribution et surtout de la fiscalité.

La taille des entreprises d'assurances françaises peut constituer un sujet de préoccupation. En effet, la première entreprise française ne vient qu'au neuvième rang européen et au trentième rang mondial. Ces dimensions plus faibles s'expliquent pour l'essentiel par les régimes publics de protection sociale particulièrement développés en France alors qu'ils sont quasiment inexistantes aux Etats-Unis d'Amérique et au Japon. Elles rendent bien entendu plus vulnérables les sociétés d'assurances françaises par rapport aux groupes d'assurances concurrents de la Communauté qui ont souvent des branches vie très puissantes, ce qui nécessitera vraisemblablement un certain nombre de regroupements de compagnies.

La distribution constitue un autre sujet de préoccupation puisque le premier cabinet de courtage d'assurances français vient au dix-septième rang mondial et n'a réalisé qu'un chiffre d'affaires égal à 5 p. 100 du premier cabinet mondial qui est américain. Le premier cabinet français ne réalise que 10 p. 100 du chiffre d'affaires du premier cabinet anglais, lequel réalise à lui seul un chiffre d'affaires égal au total de celui du courtage français.

Aussi bien, la puissance du courtier d'assurances anglais est-elle considérable ; leurs effectifs peuvent se chiffrer par dizaine de milliers de personnes et leurs chiffres d'affaires peuvent être comparés à ceux d'une compagnie d'assurances. Ils ont des implantations nombreuses dans les pays du monde où l'assurance a un poids économique significatif.

Ma dernière préoccupation concerne la fiscalité.

L'accord européen a posé le principe de la fiscalité du pays de localisation du risque avec les conditions de perception et de contrôle de ce pays et la possibilité, si l'Etat en a marqué le souhait, de faire désigner un représentant fiscal par le prestataire de services.

Sur le principe, cette solution est satisfaisante : elle permet à chaque Etat de conserver sa propre fiscalité. Dans les faits, elle sera difficile à gérer, car le contrôle de la fiscalité de l'assurance est lourde et complexe.

Pour une entreprise et même pour un particulier, il existe sans doute bien des façons de souscrire à une assurance hors des frontières en franchise fiscale. Sur l'assurance, il n'y a pas de douanes qui aient prise, seules les assurances obliga-

toires peuvent donner lieu à un contrôle efficace. S'il n'y a pas de moyen de rendre le système étanche, le pays le plus fiscalisé, en l'occurrence le nôtre, se trouvera dans une situation particulièrement préoccupante.

Il faut rappeler que le pays le moins fiscalisé - puisque la fiscalité y est au taux zéro - à savoir la Grande-Bretagne, sera très vraisemblablement le plus rude compétiteur au sein de la Communauté économique européenne dans le domaine des assurances.

En réalité, les coûts de gestion de l'assurance française sont quasi équivalents à ceux de ses concurrentes européennes. Pourquoi les quittances sont-elles nettement plus élevées ? Parce que, au fil des années, la pression fiscale sur les contrats d'assurance, et donc sur les assurés, n'a cessé de s'alourdir ; elle atteint aujourd'hui des taux dissuasifs, rendant le coût de l'assurance prohibitif. Le produit annuel des taxes fiscales et parafiscales prélevées sur les assurés a dépassé 28 milliards de francs en 1988.

Les taxes qui frappent les assurés français sont plus élevées que partout ailleurs dans la Communauté, sauf le cas particulier de l'assurance automobile au Danemark. De plus, l'assurance française subit une différenciation de taux qui n'est pas justifiée et qui va de 5,15 p. 100 pour l'assurance vie à plus de 30 p. 100 pour l'assurance incendie. Enfin, la différence de traitement fiscal selon le statut de l'organisme d'assurance peut, dans une certaine mesure, fausser la concurrence et affaiblir les grandes sociétés.

Comme je l'indiquais tout à l'heure, l'assurance britannique est totalement défiscalisée et aucune imposition n'est perçue sur les contrats des assurés. Ainsi, lorsqu'un transporteur britannique paye l'assurance de son camion à son juste prix, le transporteur français acquitte un surcoût fiscal que l'on peut évaluer à 35 p. 100.

Comme le précise le rapport présenté par M. Achard, l'écart fiscal entre la France et le reste de la Communauté, à peine supportable dans le domaine de l'assurance accident, devient gigantesque en matière de protection contre l'incendie et, surtout, de responsabilité civile automobile où le niveau total des charges subies par les assurés - 35 p. 100 - est écrasant. Ainsi, la lourdeur de la fiscalité française est-elle sans équivalent à l'étranger.

Dans ces conditions, puisque les contrôles fiscaux douaniers seront très vraisemblablement inopérants, cet écart fiscal entre la France et ses partenaires européens ne pourra qu'aboutir à une délocalisation des contrats, notamment en matière de risques industriels. Celle-ci se traduirait non seulement par une évasion de primes et une baisse de ressources pour les sociétés d'assurances, mais également par une évasion de recettes fiscales et une diminution des flux d'épargne.

Certes, la loi de finances pour 1989 a réalisé un premier pas dans la bonne direction en allégeant la fiscalité pesant sur certains risques industriels mais, monsieur le ministre d'Etat, il faut absolument et très rapidement aller au-delà.

Pour affronter le marché unique, réduire la fiscalité - qu'il s'agisse de l'harmonisation ou d'un alignement sur les taux les plus bas - devient un impératif absolu. La délocalisation est prévisible dès aujourd'hui ; elle s'amorce déjà sur certains risques. Si la France continuait sur cette lancée, les conséquences économiques seraient graves.

Telles sont les raisons pour lesquelles mes collègues de l'union centriste et moi-même voterons, bien entendu, le projet de loi que vous nous présentez, assorti néanmoins des judicieuses propositions formulées par la commission des finances et la commission des lois, qui vont tout à fait dans le sens des préoccupations que je viens d'évoquer. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du R.D.E.*)

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

M. Pierre Laffitte. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le problème que nous évoquons ce soir est très important, car le marché européen des assurances sera le premier marché mondial ; les investissements réalisés annuellement en France par les compagnies d'assurances sont de l'ordre de 150 milliards de francs, leur taux de développement étant appréciable.

Le projet de loi qui nous est proposé vient à son heure. En effet, comme l'a dit excellemment mon collègue M. Xavier de Villepin, il est clair que nous sommes parvenus à un moment où il faut « dépoussiérer » le code des assurances, où il faut désormais la moderniser.

Globalement, le dispositif qui nous est soumis est satisfaisant : une partie des handicaps frappant les entreprises françaises d'assurances sont en principe levés. C'est vrai, notamment, pour les risques de masse, mais ça l'est beaucoup moins pour les grands risques industriels.

Indiscutablement, il conviendra d'éliminer au fur et à mesure les surtaxes qui frappent l'assurance en France. Vous avez fait un premier pas, monsieur le ministre d'Etat, mais il faudra continuer. En effet, tant la fraude que la délocalisation conduiront, de toute façon, à diminuer les recettes fiscales liées aux assurances. Il est préférable que cette diminution soit volontaire et ne s'accompagne pas d'une baisse du produit intérieur brut ou des recettes à l'exportation dues aux assurances.

Entrant dans les détails de votre projet de loi, j'exprimerai un certain nombre de regrets.

Tout d'abord, les tarifs seront toujours contrôlés, sauf si les amendements proposés par nos commissions sont finalement retenus. Par ailleurs, il conviendrait que les clauses types et les contrôles *a priori* soient limités au maximum afin de ne pas gêner le fonctionnement des seules compagnies françaises.

Certains déplorent que les mutuelles ne soient pas soumises aux mêmes contraintes que les autres sociétés d'assurances alors que d'autres craignent que la loi ne limite par trop leurs prérogatives actuelles. Pour ma part, je pense qu'il faut évoluer vers une convergence. Mais je voudrais évoquer un point qui n'a pas encore été abordé : il concerne les investissements des compagnies d'assurances, leur spécificité et leur localisation.

A cet égard, je veux parler, non pas du cantonnement, mais du choix de leur domaine d'application. Les assurances françaises poursuivront-elles dans leur voie traditionnelle, c'est-à-dire se limiteront-elles surtout à des investissements dans la pierre ou dans des actions ou obligations classiques, ou bien participeront-elles plus massivement à la création d'une économie nationale dynamique en accordant une importance accrue au développement local et à celui de jeunes entreprises innovantes ?

Ce problème qui, pour le moment, reste quelque peu en dehors du champ des préoccupations de l'assurance française est particulièrement ressenti dans des sociétés telles que les Lloyds ou certaines compagnies d'assurances américaines qui investissent massivement dans des entreprises innovantes et dans les secteurs « immatériels », qui constituent le fer de lance de l'économie.

Les pouvoirs publics et tous ceux qui auront à connaître du « contrôle des assurances » devraient prêter une attention toute particulière à cette question. En effet, compte tenu des immenses sommes qui sont en jeu, il y va de la dynamique industrielle et commerciale française. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E. et de l'Union centriste.*)

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le président, à ce moment de notre discussion, et constatant la nombreuse assistance qui participe à nos débats, je pense que, comme le rappelaient tout à l'heure MM. Chérioux et Lederman, plusieurs commissions doivent être en train d'entendre des ministres de la République ! (*Sourires.*)

M. le président. M. Vizet est là.

M. Robert Vizet. Je ne suis pas tout seul !

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je parlais de M. Lederman !

Nous aurions pu gagner trois quarts d'heure cet après-midi. Cela étant, je me suis soumis avec beaucoup de plaisir à cette suspension de séance, mais tout cela me montre que l'on ne tient pas le même discours à toutes les heures !

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai déjà exprimé mon sentiment sur le travail remarquable qui a été accompli par vos deux rapporteurs ; les exposés oraux qu'ils ont présentés ont confirmé cette impression. Je m'efforcerai donc de répondre aussi brièvement que possible aux principales questions qui ont été posées.

La première, émanant de M. Haenel, est importante. Elle concerne l'intervention dans nos débats de directives européennes élaborées à Bruxelles, adoptées par le conseil des ministres de la Communauté, mais qui placent le Parlement de chacun des Etats membres devant un choix difficile : soit refuser, et à ce moment-là la construction européenne se trouve ralentie, soit accepter, mais il est alors privé dans une très large mesure de sa capacité d'amendement. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer ma préoccupation à ce sujet, dans cette enceinte, notamment lors d'une séance consacrée aux problèmes européens et M. François-Poncet l'avait lui-même énoncée.

Se pose à nous, en effet, le problème de l'élaboration démocratique de dispositions applicables à l'ensemble des pays de la Communauté et du contrôle démocratique des décisions qui sont prises. Cela ne peut pas se faire sans la construction, à plus ou moins long terme - pour ma part, je souhaite que ce soit à court terme - d'une Europe politique, mais cela ne peut pas se faire non plus, monsieur le rapporteur, sans transferts de souveraineté qui, passant du technique à l'économique, vont jusqu'au politique.

C'est l'une des grandes questions qui nous est posée. J'ai lu les textes qui émanent des différents partis politiques et je crois que nous devons nous poser ce problème à un horizon rapproché. Au fond, c'est le débat qui agite les partisans de l'unité européenne depuis maintenant quarante ans : faut-il commencer par l'économique ? Faut-il commencer par le monétaire ? Faut-il commencer par le politique avec la structuration d'un pouvoir parlementaire délibérant et, le cas échéant, d'un conseil de Gouvernement, voire - comme cela a été dit - d'un président ?

Depuis des décennies, des difficultés se font jour pour accepter la construction de l'Europe politique. La tentative de construire progressivement l'Europe du charbon et de l'acier, l'Europe de l'énergie atomique, le Marché commun, puis maintenant l'Acte unique qui vise à en développer les contours et les fondations, présupposaient qu'à terme il faudrait parvenir à une construction politique.

Je crois que cette démarche, entamée depuis longtemps, va contraindre les représentants des formations politiques et l'opinion publique à se poser cette question et à faire des choix. En effet, je partage tout à fait le raisonnement qui est le vôtre et je pourrais même le parfaire, en critiquant ce qui se passe aujourd'hui. A ce propos, mes prédécesseurs auraient pu tenir ce langage. En effet, une évolution se produit aujourd'hui à l'échelon des administrations française, allemande, britannique, à celui de l'administration de Bruxelles aussi : les ministres eux-mêmes sont dépossédés d'une partie de leurs attributions puisque, se réunissant périodiquement, ils arbitrent finalement les différends entre les administrations.

Vous avez posé, dans des termes que j'accepte, le problème de la construction politique de l'Europe. C'est un grand sujet. Après avoir exprimé mon accord sur l'évolution nécessaire, je laisse le soin à l'opinion publique et aux formations politiques d'en décider.

Votre deuxième remarque portait sur le fait que l'assurance française était handicapée par une trop grande réglementation et une trop lourde fiscalité.

La réglementation des entreprises françaises d'assurances est, pour l'essentiel, d'inspiration communautaire. Mais, s'agissant du droit du contrat, vous m'avez fait remarquer à plusieurs reprises la timidité de ce projet de loi. Or, c'est le seul domaine où, au contraire, il présente un aspect audacieux.

Nous souhaitons, en effet, que la réglementation protège le consommateur. Le droit du contrat, c'est la protection du consommateur. Dans ce domaine, je préfère être en avance plutôt qu'en retard. Le consommateur d'assurances en la circonstance est l'assuré.

S'agissant de la fiscalité, j'ai écouté avec un grand intérêt MM. Haenel, Loridan, Laucournet, de Villepin et Laffitte. C'est vrai, elle est plus lourde en France que dans le reste de la Communauté économique européenne. Je vous ferai remarquer que cette situation ne date pas d'aujourd'hui. J'ai été le premier à m'efforcer, depuis l'an dernier, d'adapter notre fiscalité à la compétition européenne.

Nous avons déjà réalisé la détaxation des risques « transport » et la baisse des taxes sur les risques industriels en 1989. Pour 1990 - M. Loridan, à juste titre, y a vu l'in-

fluence de la commission des finances du Sénat et la sienne - nous avons décidé de supprimer la taxe de 5,15 p. 100 sur les contrats d'assurance vie. Voilà ce que nous faisons. Nous continuerons dans cette voie.

J'espère que la situation de notre économie et les recettes financières qui découlent d'un fort taux de croissance nous permettront de continuer dans cette voie. Toute la question est là.

J'accepte volontiers de baisser les impôts, surtout lorsque les consommateurs ou les entreprises en profitent pour mieux affronter la compétition internationale. Encore faut-il que j'en aie les moyens !

Dans la plupart des débats auxquels je participe, souvent mes interlocuteurs souhaiteraient une baisse des impôts. Rares sont ceux qui me proposent de les augmenter, bien que cela dépende des circonstances.

Sur ce plan, la voie est tracée. J'entends persévérer dans cette voie dans l'intérêt des assurés, mais je le ferai en fonction de nos contraintes budgétaires, dont il faudra tenir compte.

En ce qui concerne les différentes législations, il est vrai que la mutualité - ce n'est pas M. Vizet qui me le rapprocherait - dispose, dans notre pays, d'avantages spécifiques, en particulier d'une fiscalité nulle.

C'est pourquoi, quitte à donner satisfaction à M. Vizet et non pas à M. Haenel, je n'entends pas modifier une situation héritée de 1945. D'ailleurs, dans cette assemblée, nombreux doivent être ceux - en tout cas, je l'espère - qui sont soucieux de respecter les acquis de 1945 !

Il n'est donc pas question de modifier le système existant, étant entendu que la compétition s'exerce dans d'autres domaines. Les compagnies d'assurances, comme disait M. Vizet, ont des moyens. La mutualité en a d'autres. Je crois donc que ce qui n'a finalement pas trop mal fonctionné depuis près de quarante-quatre ans n'a aucune raison d'être modifié aujourd'hui.

En ce qui concerne les collectivités locales admises aux grands risques, j'entends bien, avec la volonté d'obtenir la réciprocité, exercer sur la Commission la pression que vous avez souhaitée.

Pour ce qui concerne le droit de l'Alsace-Lorraine, vous savez qu'une commission d'harmonisation du droit local avec le droit interne a été instituée à l'initiative du garde des sceaux, et qu'elle est actuellement présidée par M. le sénateur Rudloff.

Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, la situation frontalière de l'Alsace-Moselle, qui mérite, il est vrai, une attention particulière. La difficulté, que vous avez d'ailleurs évoquée très loyalement, tient au fait que le texte que vous nous avez proposé concerne de très nombreux départements ministériels : la justice, les affaires étrangères, les transports et mon ministère.

Vous suggérez que soit constitué un groupe de travail associant l'ensemble des départements ministériels et placé sous l'autorité du Premier ministre ; j'y suis tout à fait favorable. Vous souhaitez que ces travaux débouchent sur une proposition de loi, laquelle pourrait émaner d'un ou de plusieurs groupes du Sénat ; j'y suis également favorable.

Il m'a par ailleurs été demandé de prendre l'engagement que cette proposition de loi sera inscrite à l'ordre du jour de la Haute Assemblée ; j'y suis aussi favorable.

Il est clair, en effet, qu'une évolution se dessine dans les esprits : comme le président de l'Assemblée nationale, M. Laurent Fabius, vous-mêmes, ici, souhaitez que des propositions de loi, c'est-à-dire les textes d'initiative parlementaire, puissent être discutées, amendées et adoptées ; nous y sommes tout à fait favorables.

En revanche, je ne me prononcerai pas sur l'inscription d'un tel texte à l'ordre du jour de la présente session : ce serait prématuré, car la discussion va être longue. Je préfère donc suggérer que cette proposition de loi puisse être inscrite à l'ordre du jour de la session de printemps, en espérant qu'elle sera mise au point d'ici là. Voilà l'engagement que je prends ce soir ; je me ferai en tout cas l'avocat de cette proposition.

Monsieur Loridant, j'ai peu de points de désaccord avec vous, cela ne vous étonnera pas, bien que vous vous soyez exprimé non seulement au nom du groupe socialiste, comme M. Lederman vous l'a fait remarquer, mais aussi au nom de

la commission des finances, dont vous êtes le rapporteur pour avis. Chaque fois que je constate un consensus, même limité, sur un projet du Gouvernement, j'ai tendance à m'en réjouir.

Ma surprise est venue du fait que vous-même et la commission des finances souhaitiez qu'il y ait moins d'Etat, et plus de professionnels. Cela ne me choque pas.

Je souhaite que, dans bien des domaines, les professionnels délibèrent sur les conditions d'exercice de leurs activités. J'accepte difficilement, en revanche, que l'exercice d'une profession se fasse sans règle, sans agrément du ministère.

En effet, vous n'en serez sans doute pas surpris, monsieur Loridant, je crois que l'Etat est le gardien de l'intérêt général et qu'il n'a pas à se « défausser », comme l'aurait dit un des illustres prédécesseurs du président de la République, au profit du comité... Vous voyez ce que je veux dire. (*Sourires.*) Il faut bien que l'Etat exerce ses responsabilités.

Sous cette réserve, qui n'est pas essentielle, je vous ai déjà dit à quel point je vous avais entendu sur la fiscalité et je pense que nous trouverons un accord.

S'agissant de la modernisation des réseaux de distribution, vous avez mon appui le plus total, monsieur le rapporteur pour avis. Je souhaite que le ministère s'associe vigoureusement aux efforts de modernisation.

Pour ce qui est de la modernisation des institutions, la référence à la loi bancaire, je vous l'ai dit, est bonne dans son principe, mais elle n'est pas transposable totalement. Néanmoins, je serai attentif, sous la réserve de caractère général que j'ai évoquée, aux amendements que vous présenterez.

Voilà, monsieur le rapporteur pour avis, ce que je souhaitais vous dire. Si ma réponse à votre intéressant rapport est brève, c'est parce que, pour l'avoir relu avec attention après votre intervention orale, je constate un accord général entre nous.

Monsieur Vizet, je ne vous surprendrai pas en vous disant que notre désaccord perdure. Vous m'avez paru excessif ; ce n'est pourtant pas dans votre tempérament. Des affirmations successives inexactes ne constituent pas une démonstration véridique. En effet, vous partez du principe selon lequel il faudrait ne pas ouvrir nos frontières. Cela me paraît singulier.

De plus, vous partez du principe que la présence des compagnies d'assurances, publiques ou privées, sur le marché financier n'est pas souhaitable. Je crois, au contraire, que c'est un facteur de stabilité et, à bien des égards, de solidarité.

Enfin, le Gouvernement est aussi attaché que vous à la défense de la sécurité sociale. Je ne souhaite pas - je l'ai assez dit - que la protection sociale soit le domaine privilégié des assurances privées. En effet, c'est en préservant la sécurité sociale que l'on défendra le mieux le système hérité de 1945 et que l'on évitera les empiètements du secteur privé dans ce domaine.

Or, je constate que, depuis des années, les assurances complémentaires ont pris une assez grande importance dans les entreprises, généralement avec l'accord des organisations syndicales qui y sont représentatives.

Telle est la raison pour laquelle je considère que conforter le mouvement mutualiste, complément naturel de la sécurité sociale, est certainement le meilleur moyen d'éviter une dérive qui, à terme, je vous le concède, comporterait des risques pour notre système de protection sociale.

Vous avez également évoqué tel et tel conseil. Je vous signale que le Conseil national des assurances comporte des représentants des salariés des organisations les plus représentatives dans le secteur de l'assurance. Elles y sont toutes, notamment la C.F.D.T, la C.G.T., Force ouvrière, la C.G.C., qui sont les plus représentatives, mais également d'autres. Voilà ce que je voulais vous répondre. Pour le reste, nous y reviendrons lors de la discussion des amendements.

Je ne reviens pas sur mes propos relatifs au mouvement de l'histoire. Je me permets cependant de vous livrer une information : la compagnie privée d'assurance italienne, Generali, qui a fait parler d'elle en France, vient de se voir offrir la possibilité de s'implanter en Hongrie pour y développer librement ses activités.

Il est, comme on dit, des économies fermées et des économies ouvertes. Je préfère les économies ouvertes tout comme je préfère l'ouverture d'esprit à la fermeture face au mouvement des idées.

M. Laucournet a évoqué l'ouverture européenne et la nécessité de la croissance du secteur de l'assurance. Je suis d'accord avec lui, car il a insisté sur une question très importante : la nécessité d'améliorer la technicité des assureurs français.

Je disais dans mon exposé liminaire que la loi et son environnement n'étaient pas tout et qu'il fallait que les entreprises, le cas échéant, se prennent par la main pour affronter la compétition. En effet, ce sont non seulement les entreprises, mais tous les réseaux qui doivent se moderniser. Je suis, bien entendu, tout à fait disposé à les y aider.

Vous avez naturellement évoqué le problème du poids des taxes et la difficulté des contrôles. Les taxes étant perçues dans le pays où l'assurance est délivrée, il faudra éviter les distorsions de concurrence.

Monsieur Laucournet, vous vous êtes interrogé - M. Vizet avait abordé ce sujet lui aussi, mais de façon négative - sur la liaison qui doit exister entre ce projet de loi et celui de M. Evin. Le texte actuellement en discussion définit l'assurance de groupe et fixe les règles de base de la transparence des contrats, celui de M. Evin traitant seulement de la prévoyance complémentaire.

Je suis, par ailleurs, favorable au cantonnement ; j'aurai l'occasion de le dire lorsque votre amendement et celui de M. Loridant seront présentés.

Monsieur de Villepin, je vous ai globalement répondu.

La première partie de votre exposé consistait en une description de la réalité du secteur des assurances ; je l'ai même jugée optimiste par rapport aux chances de l'assurance française. Vous êtes allé plus loin que moi en soulignant les vertus de nos entreprises et leurs capacités à franchir cette étape.

Il est certain que, en France, la sécurité sociale existe. Vous considérez qu'il s'agit d'un handicap pour nos compagnies. Elles ont bien du travail ailleurs et je n'ai pas l'intention d'ouvrir davantage les secteurs de la maladie, voire celui de la protection sociale en général, pour donner à nos entreprises des chances comparables à celles que peuvent connaître des entreprises du même type aux Etats-Unis. En effet, quand on regarde ce qui se passe là-bas, on constate une série de drames auxquels aucun d'entre nous ne peut consentir.

Nos entreprises doivent atteindre une dimension internationale. Vous savez à quel point je les y encourage, qu'elles appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Vous pouvez compter sur moi pour continuer à agir dans ce sens.

M. Pierre Laffitte a évoqué, lui aussi, la baisse de la fiscalité pour éviter les risques de délocalisation, la perte éventuelle des placements de sociétés d'assurances. J'ai pris des engagements sur ce point.

A cet égard, voici une description de notre dispositif fiscal sur trois ans.

L'an passé, nous avons supprimé certaines taxes ; je n'y reviens pas.

Cette année, nous allons harmoniser la fiscalité de l'épargne - j'y reviendrai à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances - mais pas en épousant systématiquement les taux des autres pays. A certains égards, notre fiscalité restera plus lourde que dans d'autres pays. Mais il convient de replacer cette caractéristique dans un ensemble : en France, nous avons une épargne liquide tout à fait détaxée, des abattements et divers avantages.

Enfin, nous allons adapter notre fiscalité sur les revenus de l'épargne à l'ouverture des frontières. Ainsi, la taxe de 5,15 p. 100 sur les contrats d'assurance vie sera supprimée au 1^{er} juillet 1990.

Nous continuerons dans cette voie. Année après année, il s'agit de fortifier notre système sans entraîner, par excès de précipitation, des pertes fiscales insupportables.

J'ai, en effet, la conviction - elle vaut pour l'épargne comme pour les contrats d'assurance - que la qualité de notre monnaie, le dynamisme de notre économie, la sécurité des placements, la rentabilité des investissements sont des facteurs aussi déterminants que les fiscalités avantageuses.

Il ne faut pas que l'Europe qui se construit tombe dans la surenchère de la facilité fiscale. Des entreprises et une économie en bonne santé, un franc solide, sont autant de garanties pour les placements des Français et des non-résidents dans notre pays.

S'agissant de l'assurance, je raisonnerai de la même façon : la qualité du produit et du service, la fiabilité de nos entreprises sont des facteurs déterminants. Ce projet de loi vise à atteindre cet objectif. C'est pourquoi je remercie les orateurs qui lui ont apporté leur approbation, sous réserve, naturellement, de l'adoption d'un certain nombre d'amendements que j'accueillerai avec le maximum de compréhension. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'Union centriste.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES EN ASSURANCES DE DOMMAGES

Article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 130, M. Vizet, Mme Fost, MM. Pagès, Leyzour, Mmes Beaudeau, Fraysse-Cazalis, M. Lederman, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer l'article 1^{er}.

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie d'avance de votre compréhension.

Malheureusement, vous ne nous avez pas tout à fait convaincus et l'amendement n° 130 vise à supprimer l'article 1^{er}, à savoir toutes les dispositions concernant la libre prestation de services.

Ainsi que nous l'avons souligné lors de la discussion générale, grâce à cette disposition, toute société d'assurance établie dans un Etat membre de la Communauté économique européenne pourrait exercer son activité au profit des clients d'autres Etats membres et, *a contrario*, tout ressortissant de la Communauté aurait le droit de s'adresser librement à un prestataire de services financiers établi dans n'importe lequel des Etats membres.

Cette disposition permettrait aux géants de l'assurance d'« investir » le marché français !

Ainsi, la pression de la concurrence étrangère va s'accroître sur les entreprises d'assurance françaises, d'autant que la libre prestation de services va permettre à toutes les sociétés d'assurance de procéder sur le territoire français sans réglementation ou presque. Les règles relatives à l'obtention de l'agrément sont bien trop souples ; et, dans certains cas, elles désavantagent même purement et simplement.

Les différentes dispositions contenues dans cet article 1^{er} renforcent la concentration des capitaux aux mains de quelques groupes internationaux hégémoniques qui, n'en doutons pas, iront gonfler les profits spéculatifs et les marchés boursiers au détriment de l'investissement productif.

Les dispositions concernant la section 3 relative aux transferts de portefeuilles abondent dans le sens d'une « financiarisation » accrue.

Quelles sont les garanties accordées aux assurés dans ce secteur ?

Petit à petit, la concentration fera disparaître toute concurrence en éliminant les petites compagnies et en établissant des ententes, dont sont coutumiers les grands monopoles.

L'année 1988 a enregistré un chiffre record. Pour la première fois, le total des prélèvements en primes et placements boursiers a rejoint les deux tiers du budget de l'Etat, soit 720 milliards de francs. Cela représente deux fois et demie le budget 1988 de l'éducation nationale, quatre fois et demie celui de la santé et des interventions sociales et dix-huit fois le déficit de la sécurité sociale.

Par le présent projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, vous permettez d'amplifier ce mouvement.

La direction des assurances souligne que cette « chevauchée fantastique » des prélèvements et placements d'assurances provient exclusivement de l'assurance des personnes en vie et en capitalisation et, désormais, en maladie, accidents, risques divers liés à la personne et risques sociaux, telle l'assurance chômage.

Force est de constater, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, que cela correspond à tous les domaines où l'on réduit les systèmes solidaires publics de protection sociale.

La politique menée par votre Gouvernement, monsieur le ministre d'Etat, abonde en ce sens. En ouvrant le champ de la protection complémentaire à l'ensemble des entreprises d'assurance, vous anéantissez notre système de protection sociale. Or, l'efficacité du système d'assurance est posée et des masses financières colossales sont gelées en placements financiers, boursiers ou immobiliers au lieu d'être consacrées à l'action contre les risques.

Par exemple, en 1987, l'assurance automobile ne participe qu'à hauteur de 0,047 p. 100 au budget de la prévention routière. Pis ! la contribution des compagnies d'assurance à la lutte contre la maladie est de zéro franc. Par ailleurs, si l'argent des assurés a produit 42 milliards de francs d'intérêts, seulement 2 milliards leur sont revenus ; le reste, soit l'équivalent du « trou » de la sécurité sociale, étant définitivement acquis au patrimoine des compagnies. C'est inacceptable !

En outre, comme l'a indiqué l'un de mes collègues dans la discussion générale, l'obtention de l'agrément n'est pas suffisamment soumise à contrôle. Elle devrait, tout au contraire, être plus restrictive en ce qui concerne les risques de masse et, surtout, les grands risques.

Parce que les assurances doivent financer le progrès social et économique, parce qu'elles doivent développer leur coopération avec l'industrie automobile, le logement et la protection sociale, nous ne pouvons accepter une libre prestation de services qui permettra d'alimenter le marché financier, remettra en cause notre système de protection sociale et tournera le dos à l'intérêt des Françaises, des Français et de la France. (*M. Souffrin applaudit.*)

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Cet amendement est contraire à la position de la commission des lois. Elle émet donc un avis défavorable.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. J'avais accepté, par anticipation, les amendements qui enrichissaient le texte. Cet amendement annulant le projet de loi, vous comprendrez que je le repousse sans plus de commentaires.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 130, repoussé par la commission et le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement de suppression n'étant pas adopté, nous abordons l'examen de l'article 1^{er}.

« Art. 1^{er}. - Il est ajouté, dans le livre III du code des assurances (première partie : Législative), un titre V ainsi rédigé :

« TITRE V

« OPÉRATIONS RELATIVES À LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES ET À LA COASSURANCE COMMUNAUTAIRE EN ASSURANCES DE DOMMAGES

« CHAPITRE I^{er}

« Dispositions relatives à la libre prestation de services

« Section 1

« Conditions d'exercice »

Par amendement n° 1, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit l'intitulé de la section 1 du chapitre I^{er} du titre V que cet article propose d'ajouter dans le livre III du code des assurances :

« Section 1

« Dispositions générales »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Cet amendement d'ordre rédactionnel tend à améliorer le travail de codification.

L'intitulé actuel de la section 1 ne rend pas exactement compte du contenu des trois premiers articles relatifs à la libre prestation de services, lesquels, en fait, fournissent des définitions et ne fixent pas des conditions d'exercice.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Avis favorable, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'intitulé de la section 1 du chapitre I^{er} du titre V du code est donc ainsi rédigé.

ARTICLE L. 351-1 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-1 du code des assurances :

« Art. L. 351-1. - Est une opération réalisée en libre prestation de services l'opération par laquelle une entreprise d'assurance d'un Etat membre des Communautés européennes couvre à partir de son siège social ou d'un établissement situé dans un de ces Etats un risque situé sur le territoire d'un autre de ces Etats.

« Le mot Etat, dans le présent titre, désigne un Etat membre des Communautés européennes. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements présentés par M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois.

Le premier, n° 2, tend à rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 351-1 du code des assurances :

« Le mot " Etat " et l'expression " Etat membre ", dans le présent titre, désignent un Etat membre des Communautés européennes. »

Le second, n° 3, vise à rédiger comme suit le second alinéa du texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 351-1 du code des assurances :

« Est une opération réalisée en libre prestation de services l'opération par laquelle une entreprise d'assurance d'un Etat membre couvre à partir de son siège social ou d'un établissement situé dans un des Etats membres un risque situé sur le territoire d'un autre de ces Etats. »

Bien que ces amendements ne soient pas en discussion commune, je pense que M. le rapporteur acceptera de les présenter ensemble.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'amendement n° 2 tend à placer en tête de l'article L. 351-1 du code des assurances le choix des terminologies qui seront retenues tout au long du titre V nouveau. En outre, il a paru plus précis d'employer, dans certains articles, l'expression « Etat membre » plutôt que le seul mot « Etat ». C'est pourquoi cette expression a été également mentionnée.

L'amendement n° 3 est la conséquence de l'amendement n° 2 : il inverse l'ordre des deux alinéas de l'article L. 351-1 du code des assurances.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Il s'agit de deux amendements rédactionnels de belle facture que le Gouvernement approuve.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

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

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

M. Robert Vizet. Le groupe communiste vote contre. (*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 351-1 du code, modifié.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 351-2 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-2 du code des assurances :

« Art. L. 351-2. - Sont exclues de l'application du présent titre les opérations d'assurance sur la vie et de capitalisation ainsi que les opérations afférentes aux accidents du travail et maladies professionnelles, à la responsabilité civile des véhicules terrestres à moteur, non compris la responsabilité du transporteur, à la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires, à la responsabilité civile du fait des produits pharmaceutiques et aux risques des travaux de bâtiment faisant l'objet d'une obligation d'assurance. »

Par amendement n° 4, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 351-2 du code des assurances :

« Art. L. 351-2. - Sont exclues de l'application du présent titre les opérations d'assurance afférentes :

« - à l'assurance sur la vie et la capitalisation ;

« - aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ;

« - à la responsabilité civile des véhicules terrestres à moteur, à l'exception de la responsabilité du transporteur ;

« - à la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires ;

« - à la responsabilité civile du fait des produits pharmaceutiques.

« Sont en outre exclus de l'application du présent chapitre les risques des travaux de bâtiment faisant l'objet d'une obligation d'assurance. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 131, présenté par M. Vizet, Mme Fost, MM. Pagès, Leyzour, Mmes Beaudeau, Fraysse-Cazalis, M. Lederman, les membres du groupe communiste et apparenté, et visant, avant le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 4 pour l'article L. 351-2 du code des assurances, à insérer les alinéas suivants :

« - au risque décès ;

« - aux risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ;

« - aux risques d'incapacité de travail ou d'invalidité. »

La parole est à M. Pagès, pour défendre le sous-amendement n° 131.

M. Robert Pagès. Le sous-amendement n° 131 vise à exclure du champ de la libre prestation des services les opérations afférentes à la couverture « maladie complémentaire ».

Déjà, en 1985, le groupe communiste et apparenté avait vivement combattu les dispositions du projet de loi déposé par le Gouvernement de M. Fabius. En effet, l'une des dispositions visait à l'arrêt de l'exclusivité de la complémentarité au mouvement mutualiste, avec la possibilité offerte aux compagnies d'assurances d'investir le marché de la santé.

Aujourd'hui, vous amplifiez ce phénomène en permettant une installation à grande échelle des compagnies d'assurances, tant françaises qu'étrangères, sur le « marché » de la santé. En revanche, vous enlevez tout son sens à une part essentielle de notre système de protection sociale. Vous remplacez, monsieur le ministre d'Etat, la solidarité par le commerce. M. Teulade lui-même, président de la F.N.M.F., la Fédération nationale de la mutualité française, a souligné, comme l'a dit M. Charles Lederman cet après-midi, les dangers d'une telle démarche.

Le principe de la libre prestation de services appliqué à la maladie complémentaire multiplie les dangers d'une protection sociale à plusieurs vitesses, profondément inégalitaire, mettant en cause notre système fondé sur la répartition pour faire place aux sociétés d'assurances, y compris étrangères. Ce projet porte en germe une attaque très grave contre toute la mutualité française. L'avenir de la mutualité et de son éthique est directement lié à celui de la sécurité sociale. Elles doivent relever en commun les défis nouveaux de la santé et de la prévention.

Par conséquent, il est inacceptable qu'un tel projet entraîne, à terme, la disparition pure et simple des mutuelles et, par voie de conséquence, de la protection sociale dans son ensemble.

C'est pourquoi, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je vous demande d'adopter ce sous-amendement, et ce par scrutin public.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 131 et pour défendre l'amendement n° 4.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le sous-amendement n° 131 est contraire à la réglementation communautaire. La commission émet donc un avis défavorable sur ce texte.

L'amendement n° 4, présenté par la commission des lois, est d'ordre rédactionnel : il tend à une réécriture de la disposition relative aux risques des travaux de bâtiment faisant l'objet d'une obligation d'assurance, risques qui sont certes exclus du chapitre 1^{er} du titre V nouveau, mais non pas de l'ensemble du titre, puisque le chapitre II relatif à la coassurance communautaire les inclut dans son champ d'application.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 131 et sur l'amendement n° 4 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le président, je me réjouis qu'un scrutin public intervienne sur le sous-amendement n° 131. En effet, l'article L. 351-2 stipule que « sont exclues de l'application du présent titre les opérations d'assurance sur la vie ». Par conséquent, l'amendement est superflu s'agissant du risque décès.

Ce même article L. 351-2 exclut également les accidents du travail. Par conséquent, le troisième alinéa du sous-amendement n° 131, qui vise les risques d'incapacité de travail ou d'invalidité, est également superfluetoire dans la mesure où ces risques sont déjà exclus du champ de la directive.

En revanche, le sous-amendement n° 131 vise à exclure de la libre prestation de services - il faudra que tous les conducteurs d'automobile le sachent - les « risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ». Autrement dit, l'adoption de ce sous-amendement entraînerait l'impossibilité de s'assurer, en cas, par exemple, de risque d'accident. Je souhaite donc qu'un scrutin public intervienne sur cette question, afin que tous les conducteurs d'automobile de France sachent que les auteurs de ce sous-amendement veulent les priver de la possibilité de s'assurer pour couvrir ce type d'accident.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur le sous-amendement n° 131, mais se réjouit de la demande d'un scrutin public.

S'agissant de l'amendement n° 4, j'ai le sentiment qu'il s'agit là encore d'un amendement rédactionnel de qualité, qui retient l'intérêt du Gouvernement ; ce dernier émet donc un avis favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 131.

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole, contre ce sous-amendement.

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

M. Emmanuel Hamel. Bien entendu, le groupe du R.P.R. votera contre le sous-amendement n° 131.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 131, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 2 :

Nombre des votants	319
Nombre des suffrages exprimés	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption	16
Contre	303

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le texte proposé pour l'article L. 351-2 du code des assurances est donc ainsi rédigé.

ARTICLE L. 351-3 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-3 du code des assurances :

« Art. L. 351-3. - Pour l'application du présent titre, le risque est regardé comme situé dans un Etat :

« 1° Si les biens sont situés dans cet Etat, lorsque l'assurance est relative soit à des immeubles, soit à des immeubles et à leur contenu dans la mesure où celui-ci est couvert par la même police d'assurance ;

« 2° Si cet Etat est le pays d'immatriculation, lorsque l'assurance est relative à des véhicules de toute nature ;

« 3° Si le preneur d'assurance a souscrit le contrat dans cet Etat, lorsqu'il s'agit d'un contrat d'une durée inférieure ou égale à quatre mois, relatif à des risques encourus au cours d'un déplacement, quelle que soit la branche concernée ;

« 4° Dans tous les cas autres que ceux qui sont visés ci-dessus, si le preneur a sa résidence principale dans cet Etat ou si, le preneur étant une personne morale, l'établissement de cette personne morale auquel le contrat se rapporte est situé dans cet Etat. »

Par amendement n° 5, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 351-3 du code des assurances :

« Art. L. 351-3. - Pour l'application du présent titre, est regardé comme Etat de situation de risque :

« 1° L'Etat où les biens sont situés, lorsque l'assurance est relative soit à des immeubles, soit à des immeubles et à leur contenu dans la mesure où ce dernier est couvert par la même police d'assurance ;

« 2° L'Etat d'immatriculation, lorsque l'assurance est relative à des véhicules de toute nature ;

« 3° L'Etat où a été souscrit le contrat, s'il s'agit d'un contrat d'une durée inférieure ou égale à quatre mois, relatif à des risques encourus au cours d'un déplacement, quelle que soit la branche dont ceux-ci relèvent ;

« 4° Dans tous les autres cas que ceux mentionnés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus, l'Etat dans lequel le souscripteur a sa résidence principale ou, si le souscripteur est une personne morale, l'Etat où est situé l'établissement de cette personne morale auquel le contrat se rapporte. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Cet amendement, tout en tendant à une nouvelle rédaction de l'article L. 351-3 du code des assurances, n'en modifie pas le fond.

La rédaction qui vous est proposée s'inspire plus étroitement de la directive du 22 juin 1988, qui, pour une fois, a semblé plus claire que le projet de loi, lequel représente - il convient de le souligner - un remarquable travail de transcription et de traduction.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Avis favorable.

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. En conséquence, l'article L. 351-3 du code des assurances est ainsi rédigé.

SECTION ADDITIONNELLE APRÈS L'ARTICLE L. 351-3 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Par amendement n° 6, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose, après l'article L. 351-3 du code des assurances, d'insérer une division nouvelle ainsi rédigée :

« Section ...

« Conditions d'exercice »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 1.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Avis favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, une division additionnelle ainsi rédigée est insérée après l'article L. 351-3 du code des assurances.

ARTICLE L. 351-4 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-4 du code des assurances :

« Art. L. 351-4. - Sous la seule réserve d'en informer préalablement le ministre chargé de l'économie et des finances, toute entreprise d'assurance peut couvrir sur le territoire de la République française les grands risques en libre prestation de services. Un décret en Conseil d'Etat fixe les documents à produire à l'appui de cette information.

« Sont regardés comme grands risques :

« 1° Ceux qui relèvent des catégories suivantes :

« a) Les corps de véhicules ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que la responsabilité civile afférente auxdits véhicules ;

« b) Les marchandises transportées ;

« c) Le crédit et la caution, lorsque le preneur exerce à titre professionnel une activité industrielle, commerciale ou libérale et que le risque est relatif à cette activité ;

« 2° Ceux qui concernent l'incendie et les éléments naturels, les autres dommages aux biens, la responsabilité civile générale et les pertes pécuniaires diverses, lorsque le preneur exerce une activité dont l'importance dépasse certains seuils définis par décret en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 7, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté pour l'article L. 351-4 du code des assurances, après les mots : « le ministre chargé de l'économie et des finances », d'ajouter les mots : « et la commission de contrôle des assurances ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Compte tenu des attributions supplémentaires que la commission des finances a prévu de confier à la commission de contrôle des assurances, l'amendement n° 7 vise à étendre à celle-ci l'examen de la régularité des documents d'assurance qui seront, le cas échéant, transmis par le ministre des finances.

Monsieur le président, puis-je défendre en même temps les amendements nos 8 et 9 ?

M. le président. Tout à fait !

J'appelle donc les amendements nos 8 et 9, tous deux présentés par M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 8 a pour objet de rédiger comme suit le sixième alinéa c du texte proposé pour l'article L. 351-4 du code des assurances :

« c) Le crédit et la caution, lorsque le souscripteur exerce à titre professionnel une activité industrielle, commerciale ou libérale, à condition que le risque se rapporte à cette activité ; »

L'amendement n° 9, tend, dans le septième alinéa (2°) du texte proposé pour l'article L. 351-4 du code des assurances, à remplacer le mot : « preneur » par le mot : « souscripteur ».

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. S'agissant de l'amendement n° 8, la directive du 22 juin 1988 emploie systématiquement les termes « preneur » ou « preneur d'assurance ». Actuellement, dans le code des assurances comme dans la tradition du droit français, on ne connaît que le souscripteur du contrat d'assurance ou l'assuré.

Dans ces conditions, il n'a pas paru souhaitable d'introduire une troisième notion juridique, qui désigne en fait la même partie au contrat. Par conséquent, le mot « souscripteur » a systématiquement été substitué à ceux de « preneur » ou de « preneur d'assurance » dans le volet du projet de loi, qui transcrit en droit français la directive sur la libre prestation de services et sur l'assurance de protection juridique.

Quant à l'amendement n° 9, il a le même objet que l'amendement n° 8.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 7, 8 et 9 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. S'agissant de l'amendement n° 7, je voudrais faire remarquer à M. le rapporteur de la commission des lois qu'il demande aux entreprises étrangères qui veulent assurer le grand risque en libre prestation de services d'informer non seulement le ministre chargé de l'économie et des finances, mais encore la commission de contrôle des assurances. Il ne s'agit pas d'une simplification et cela me surprend de la part de la commission des lois et de vous-même. Je suis opposé à ce surplus de bureaucratie. Je m'en remets toutefois à la sagesse du Sénat, sagesse qui devrait nous conduire à écarter un tel amendement.

En revanche, je suis favorable aux amendements nos 8 et 9.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission des lois maintient son amendement n° 7. Il convient en effet de faire jouer un rôle utile à la commission de contrôle des assurances afin de protéger les entreprises françaises.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. C'est bien ce que je disais. J'ai fait remarquer qu'il s'agissait des entreprises étrangères. Dans cet hémicycle, certains pourraient vous répondre que tout cela traduit un nationalisme un peu étroit, qui ne paraît pas tout à fait conforme à la logique de l'adhésion au grand marché, de la libre compétition et de la concurrence.

Je note qu'une telle attitude ne correspond pas non plus aux exposés que nous avons entendus tout au long de l'après-midi. Je le signale au risque d'allonger le débat car, en la matière, on fait ou on ne fait pas !

Vous auriez pu demander, tel n'est pas le cas, que la commission de contrôle se substitue au ministre de l'économie et des finances. Vous souhaitez, en fait, une formalité complémentaire. Ce n'est pas une bonne méthode. En effet, si tout le monde agissait ainsi, notre implantation ne serait pas facilitée dans des pays où, pourtant, comme l'a fait remarquer tout à l'heure M. de Villepin, nous serions assez bien armés pour affronter la concurrence.

Il s'agit, selon moi, d'une vision quelque peu étroite de la concurrence internationale.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Je rejoins tout à fait l'avis que vient d'émettre M. le ministre d'Etat.

Il est évident - je m'adresse à la commission et à son rapporteur - que nous allons compliquer toute la procédure. Mais s'il ne s'agissait que de cela !

A l'article 25, que nous verrons plus tard, il est prévu que la « commission de contrôle examine les conditions d'exploitation et la situation financière des entreprises d'assurance ». Elle intervient donc *a posteriori*. Pourquoi la faire alors figurer dès le début du texte, à l'article 1^{er}, plus précisément à l'article L. 351-4 du code des assurances ?

Ce faisant, non seulement nous compliquerions la procédure, mais encore nous nous trouverions, à l'article 25, devant une grave distorsion !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission se range aux arguments développés par M. le ministre d'Etat et par vous-même, mon cher collègue, et retire son amendement.

M. Robert Laucournet. Merci.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 351-4 du code des assurances.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 351-5 DU CODE DES ASSURANCES (RÉSERVE)

M. le président. Nous en arrivons à l'article L. 351-5 du code des assurances.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la réserve des amendements nos 10, 11 et 97 jusqu'après l'amendement n° 67.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de réserve ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Avis favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

ARTICLE L. 351-6 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-6 du code des assurances :

« Art. L. 351-6. - Toute entreprise couvrant en libre prestation de services un risque situé sur le territoire de la République française est tenue de remettre au ministre chargé de l'économie et des finances tous documents pouvant être demandés, en application du premier alinéa de l'article L. 310-8, dans les mêmes conditions que les entreprises agréées au titre de l'article L. 321-1. »

Par amendement n° 12, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour l'article L. 351-6 du code des assurances :

« Art. L. 351-6. - Toute entreprise d'assurance couvrant sur le territoire de la République française en libre prestation de services un risque autre que ceux mentionnés à l'article L. 351-4, est tenue de remettre au ministre chargé de l'économie et des finances tous documents pouvant lui être demandés dans les mêmes conditions que pour les entreprises agréées au titre de l'article L. 321-1.

« Toute entreprise d'assurance couvrant sur le territoire de la République française des grands risques en libre prestation de services, est tenue, lorsque la demande lui en est faite dans le but de contrôler le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables à ces risques, de remettre au ministre chargé de l'économie et

des finances les conditions générales et spéciales des polices d'assurance, les tarifs, formulaires et autres imprimés que l'entreprise a l'intention d'utiliser. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'article L. 351-6 prévoit, dans sa rédaction actuelle, que les entreprises opérant en libre prestation de services seront tenues de communiquer au ministre de l'économie et des finances tout document destiné au public dans les mêmes conditions que le prévoit l'article L. 310-8 pour les entreprises établies en France.

Or, la directive du 22 juin 1988 établit à cet égard un régime différencié selon la nature des risques couverts par les entreprises opérant en libre prestation de services.

Pour les entreprises opérant en grands risques, l'article 18 de la directive prévoit que la communication des documents ne peut être demandée que si elle n'est ni préalable ni systématique.

Pour les risques de masse, en revanche, le droit pour l'autorité de contrôle d'exiger la communication des documents est aligné sur le régime applicable aux entreprises établies.

C'est la raison pour laquelle le présent amendement tend à distinguer expressément les deux régimes de communication des documents qui seront appliqués aux entreprises couvrant des risques de masse, d'une part, et à celles qui couvrent des grands risques, d'autre part.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Cet assouplissement s'applique aux règles relatives à la libre prestation de services pour les grands risques et ne remet pas en cause le dispositif intéressant les risques de masse. Je suis donc favorable à une telle suggestion.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L. 351-6 du code des assurances est ainsi rédigé.

« Section 2

« Sanctions administratives »

ARTICLE L. 351-7 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-7 du code des assurances :

« Art. L. 351-7. - Lorsqu'une entreprise d'assurance opérant sur le territoire de la République française en libre prestation de services ne respecte pas les règles qui s'imposent à elle, la commission de contrôle des assurances enjoint à l'entreprise concernée de mettre fin à cette situation irrégulière.

« Si l'entreprise passe outre à l'injonction mentionnée à l'alinéa précédent, la commission de contrôle des assurances en informe les autorités de contrôle des Etats concernés, afin qu'elles prennent toutes mesures appropriées pour que l'entreprise mette fin à cette situation irrégulière. »

Par amendement n° 13, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le second alinéa du texte proposé pour l'article L. 351-7 du code des assurances :

« Si l'entreprise passe outre à l'injonction qui lui est adressée en application de l'alinéa précédent, la commission de contrôle des assurances en informe les autorités de contrôle de l'Etat membre de l'établissement de cette entreprise et, le cas échéant, de l'Etat de son siège social, et leur demande de prendre toutes mesures appropriées pour que l'entreprise mette fin à cette situation irrégulière. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'article L. 351-7 étend aux entreprises opérant en libre prestation de services le pouvoir d'injonction que détient la commission de contrôle agréée par le titre V du projet de loi, le pouvoir d'injonction dont cette commission disposera à l'égard des entreprises qui ne respecteront pas les règles s'imposant à elles.

Le second alinéa prévoit que, lorsque l'entreprise ne donnera pas suite à l'injonction, la commission de contrôle pourra en informer les autorités de contrôle des Etats concernés.

L'article 19-3 de la directive vise plus précisément l'Etat d'établissement de l'entreprise, ainsi que l'Etat du siège social lorsque les prestations de services sont effectuées par une succursale ou une agence.

Cet amendement tend à expliciter ce point.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Cet amendement améliore la procédure et mérite donc d'être retenu.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 351-7 du code des assurances.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 351-8 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-8 du code des assurances :

« Art. L. 351-8. - Si l'entreprise persiste à enfreindre les règles qui s'imposent à elle sur le territoire de la République française, la commission de contrôle des assurances peut prendre les mesures appropriées pour prévenir de nouvelles irrégularités et, si les circonstances l'exigent, interdire à l'entreprise de continuer de conclure des contrats d'assurance en libre prestation de services sur le territoire de la République française et prononcer, dans les conditions fixées à l'article L. 310-18, les sanctions énumérées à ce même article, à l'exception de celles qui sont prévues aux 4° et 5° du premier alinéa dudit article. La commission de contrôle des assurances procède, aux frais de l'entreprise, à la publication des mesures qu'elle a ordonnées dans les journaux et publications de son choix ou dans les lieux et pendant la durée qu'elle détermine. »

Par amendement n° 14, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit la fin du texte présenté pour l'article L. 351-8 du code des assurances :

« ... journaux et publications qu'elle désigne et à l'affichage dans les lieux et pour la durée qu'elle indique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. C'est un amendement de coordination avec la rédaction adoptée à l'article 25 du projet de loi pour les entreprises françaises ou établies en France.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 14, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L. 351-8 du code des assurances.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 351-9 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-9 du code des assurances :

« Art. L. 351-9. - Lorsque la commission de contrôle des assurances est informée par l'autorité de contrôle de l'un des Etats qu'une entreprise opérant en France en libre prestation de services a fait l'objet d'un plan de redressement ou d'un plan de financement à court terme ou d'une mesure ayant restreint ou interdit la libre disposition de ses actifs, elle prend les mesures de restriction ou d'interdiction concernant les actifs de cette entreprise situés sur le territoire de la République française propres à sauvegarder les intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats. » - *(Adopté.)*

« Section 3

« Transferts de portefeuilles de contrats souscrits
en libre prestation de services »

ARTICLE L. 351-10 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-10 du code des assurances :

« Art. L. 351-10. - Les entreprises établies sur le territoire de la République française pratiquant des opérations d'assurance en libre prestation de services peuvent être autorisées, dans les conditions prévues à l'article L. 324-1, à transférer tout ou partie de leur portefeuille de contrats conclus en libre prestation de services à un cessionnaire établi en France, si les autorités de contrôle de l'Etat du siège social du cessionnaire attestent que celui-ci possède, compte tenu du transfert, la marge de solvabilité nécessaire.

« Le transfert ne peut être autorisé par le ministre chargé de l'économie et des finances que s'il a reçu l'accord des autorités de contrôle du ou des Etats où les risques sont situés. » - (Adopté.)

ARTICLE L. 351-11 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-11 du code des assurances :

« Art. L. 351-11. - Les entreprises établies sur le territoire de la République française peuvent être autorisées, dans les conditions prévues à l'article L. 324-1, à transférer tout ou partie de leur portefeuille de contrats conclus en libre prestation de services à un cessionnaire établi dans l'Etat où les risques sont situés si les autorités de contrôle de l'Etat du siège social du cessionnaire attestent que celui-ci possède, compte tenu du transfert, la marge de solvabilité nécessaire.

« Le transfert ne peut être autorisé par le ministre chargé de l'économie et des finances que s'il a reçu l'accord des autorités de contrôle de l'Etat où les risques sont situés. » - (Adopté.)

ARTICLE L. 351-12 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-12 du code des assurances :

« Art. L. 351-12. - Les entreprises établies sur le territoire de la République française peuvent être autorisées par le ministre chargé de l'économie et des finances, dans les conditions prévues à l'article L. 324-1, à transférer tout ou partie de leur portefeuille de contrats à un cessionnaire établi dans un autre Etat qui n'est pas l'Etat où les risques sont situés, si les conditions suivantes sont remplies :

« 1° Les autorités de contrôle de l'Etat du siège social du cessionnaire attestent que celui-ci possède, compte tenu du transfert, la marge de solvabilité nécessaire ;

« 2° L'autorité de contrôle de l'Etat où est établi le cessionnaire a donné son accord ;

« 3° Le cessionnaire établit avoir satisfait, dans l'Etat où les risques sont situés, aux conditions exigées par cet Etat ;

« 4° L'autorité de contrôle de cet Etat a donné son accord sur ce transfert. »

Par amendement n° 15, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte présenté pour l'article L. 351-12 du code des assurances :

« ... établi dans un Etat membre autre que celui de situation du risque, si les conditions suivantes sont remplies : »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Cet amendement de précision tend à faire ressortir qu'il s'agit d'un Etat des Communautés européennes.

Monsieur le président, puis-je défendre en même temps l'amendement n° 16 ?

M. le président. Tout à fait !

J'appelle donc l'amendement n° 16, présenté par M. Haenel, au nom de la commission des lois, et tendant à rédiger comme suit le quatrième alinéa (3°) du texte proposé pour l'article L. 351-12 du code des assurances :

« 3° Le cessionnaire établit avoir satisfait dans l'Etat membre où le risque est situé aux conditions exigées par cet Etat pour y opérer en libre prestation de services ; ».

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'amendement n° 16 est un simple amendement de précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 15 et 16 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Le Gouvernement est favorable aux deux amendements.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 15, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 16, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 351-12 du code des assurances.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 351-13 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-13 du code des assurances :

« Art. L. 351-13. - Le transfert de tout ou partie d'un portefeuille de contrats conclus en libre prestation de services, afférents à des risques situés sur le territoire de la République française, d'une entreprise établie dans un Etat autre que la France à un cessionnaire établi dans un des Etats est opposable aux assurés, souscripteurs, bénéficiaires de contrats et créanciers pour autant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 324-1 ont été respectées et que le ministre chargé de l'économie et des finances n'a pas fait opposition au transfert projeté.

« Le transfert est opposable à partir du jour où la décision l'autorisant a été rendue publique par un avis inséré au *Journal officiel*. » - (Adopté.)

ARTICLE L. 351-14 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 351-14 du code des assurances :

« Section 4

« Interdiction d'activité

« Art. L. 351-14. - Lorsqu'elle est informée du retrait de l'agrément d'une entreprise opérant en France en régime de libre prestation de services par l'autorité de contrôle d'un autre Etat, la commission de contrôle des assurances prend les mesures appropriées pour lui interdire de poursuivre son activité et pour sauvegarder les intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats. » - (Adopté.)

ARTICLE L. 352-1 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 352-1 du code des assurances :

« CHAPITRE II

« Dispositions relatives à la coassurance communautaire

« Art. L. 352-1. - Une opération de coassurance communautaire est celle qui couvre des risques situés sur le territoire d'un ou plusieurs Etats à laquelle participent plusieurs entreprises d'assurances établies sur le territoire d'un Etat et dont l'une au moins n'est pas établie dans le même Etat que l'apporteur.

« Les risques situés sur le territoire de la République française qui peuvent être couverts en coassurance communautaire sont les mêmes que ceux qui peuvent être couverts en

libre prestation de services en vertu de l'article L. 351-4 ainsi que les risques des travaux de bâtiment faisant l'objet d'une obligation d'assurance.

« Toute entreprise d'assurances dont le siège social est situé sur le territoire d'un Etat et qui satisfait aux dispositions de la législation du pays où elle est établie est dispensée des obligations prévues aux articles L. 321-1 et L. 351-4 pour participer sans être apériteur à la couverture d'un risque situé en France dans le cadre d'une opération de coassurance communautaire.

« L'apériteur d'une opération de coassurance communautaire non établi en France est soumis aux obligations prévues à l'article L. 351-4. » - (Adopté.)

L'article L. 351-5 du code des assurances ayant été réservé, le vote sur l'article 1^{er} est également réservé.

Article 2 (réserve)

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la réserve de l'article 2 et de l'amendement n° 17 jusqu'après l'amendement n° 66 visant à insérer un article additionnel avant l'article 19.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Le Gouvernement est favorable à cette demande.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Dans le livre I^{er} du code des assurances (première partie : Législative), il est ajouté un titre VIII ainsi rédigé :

« TITRE VIII

« LOI APPLICABLE AUX CONTRATS D'ASSURANCES DE DOMMAGES POUR LES RISQUES SITUÉS SUR LE TERRITOIRE D'UN OU PLUSIEURS ETATS MEMBRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

« CHAPITRE I^{er}

« Assurances non obligatoires »

ARTICLE L. 181-1 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donner lecture du texte proposé pour l'article L. 181-1 du code des assurances :

« Art. L. 181-1. - 1^o Lorsque le risque est situé au sens de l'article L. 351-3 sur le territoire de la République française et que le preneur d'assurance y a sa résidence principale ou son siège de direction.

« 2^o Lorsque le risque est situé au sens de l'article L. 351-3 sur le territoire de la République française et que le preneur d'assurance n'y a pas sa résidence principale ou son siège de direction, les parties au contrat d'assurance peuvent choisir d'appliquer soit la loi française, soit la loi du pays où le preneur a sa résidence principale ou son siège de direction.

« 3^o Lorsque le preneur d'assurance exerce une activité commerciale, industrielle ou libérale et que le contrat couvre deux ou plusieurs risques relatifs à ces activités situés sur le territoire de la République française et dans un ou plusieurs autres Etats membres des Communautés européennes, les parties au contrat peuvent choisir la loi d'un des Etats où ces risques sont situés ou celle du pays où le preneur a sa résidence principale ou son siège de direction, la loi applicable est la loi française, à l'exclusion de toute autre.

« 4^o Lorsque la garantie de risques situés sur le territoire de la République française au sens de l'article L. 351-3 est limitée à des sinistres qui peuvent survenir dans un Etat membre des Communautés européennes autre que la France, les parties au contrat peuvent choisir la loi de cet Etat.

« 5^o Pour les risques situés sur le territoire de la République française au sens de l'article L. 351-3 concernant les corps de véhicules ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, les marchandises transportées et la responsabilité civile afférente auxdits véhicules, les parties au contrat ont le libre choix de la loi applicable.

« En ce cas, le choix par les parties d'une loi autre que la loi française ne peut, lorsque tous les éléments du contrat sont localisés au moment de ce choix sur le territoire de la République française, porter atteinte aux dispositions impératives du présent livre. »

Sur cet article, je suis saisi de quatre amendements présentés par M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 18 est ainsi rédigé :

« I. - Dans le premier alinéa (1^o) du texte proposé pour l'article L. 181-1 du code des assurances, remplacer les mots : " preneur d'assurance " par le mot : " souscripteur ". »

« II. - En conséquence, dans les deuxième et troisième alinéas (2^o et 3^o) dudit texte, remplacer les mots : " preneur d'assurance " et le mot : " preneur " par le mot : " souscripteur ". »

L'amendement n° 19 vise, après le deuxième alinéa (2^o) du texte proposé pour l'article L. 181-1 du code des assurances, à insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« De même, lorsque le souscripteur a sa résidence principale ou son siège de direction sur le territoire de la République française et que le risque n'y est pas situé au sens de l'article L. 351-3, les parties au contrat d'assurance peuvent choisir d'appliquer soit la loi française, soit la loi du pays où le risque est situé. »

L'amendement n° 20 a pour objet de rédiger comme suit le quatrième alinéa (4^o) du texte proposé pour l'article L. 181-1 du code des assurances :

« 4^o Lorsque la garantie des risques situés dans le où les Etats mentionnés aux 1^o, 2^o et 3^o ci-dessus est limitée à des sinistres qui peuvent survenir dans un autre Etat membre des Communautés européennes, les parties au contrat d'assurance peuvent choisir la loi de l'Etat où se produit le sinistre. »

L'amendement n° 21 vise à rédiger comme suit le début du cinquième alinéa (5^o) du texte proposé pour l'article L. 181-1 du code des assurances :

« 5^o Pour les corps de véhicules ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux... »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces amendements.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le nouvel alinéa que propose d'insérer l'amendement n° 18 correspond à une disposition de la directive du 22 juin 1988 qui n'a pas été reprise dans le projet de loi.

S'agissant des critères retenus pour déterminer la loi applicable lorsque le risque est situé dans un pays différent de celui où le souscripteur a sa résidence principale, la directive dispose que les parties ont la liberté de choix. Le paragraphe 2^o de l'article L. 181-1 ne reprend cette disposition que pour le cas où le risque est situé en France. Il y a lieu de laisser la même liberté de choix lorsque le souscripteur a sa résidence en France et que le risque est situé dans un autre Etat membre.

Le projet de loi ne reprend, toujours au paragraphe 2^o de l'article L. 181-1, que de manière incomplète la liberté de choix offerte par la directive lorsque le souscripteur a sa résidence principale en France. La directive prévoit en effet, en son article 7-1-b), que les parties peuvent opter pour la loi du pays de résidence ou pour la loi du pays du risque lorsque ce dernier n'est pas situé dans le pays de résidence du souscripteur. L'amendement n° 19 a pour objet de combler cette lacune.

J'en viens à l'amendement n° 20. De même que pour l'amendement précédent, il est apparu à la commission que le paragraphe 4^o de l'article L. 181-1 n'assurait que de manière partielle la transcription de la directive pour les cas où la garantie des risques situés en France est limitée à des sinistres susceptibles de survenir dans un autre Etat.

La directive ouvre en effet une option supplémentaire de choix pour les parties se trouvant dans l'une des trois hypothèses visées aux paragraphes 1^o, 2^o et 3^o de l'article en leur permettant de choisir la loi du lieu de la situation du dommage dans le cas exceptionnel où le sinistre se produirait dans un état différent de celui où le risque est situé.

Enfin, l'amendement n° 21 tend, dans le même esprit que les deux précédents et conformément aux termes de la directive, à permettre le choix de la loi applicable quel que soit le lieu du risque pour les dommages afférents aux différentes catégories de véhicules, à l'exception des automobiles.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Le Gouvernement est favorable à ces quatre amendements, monsieur le rapporteur. Pour deux d'entre eux, j'observe que la rédaction proposée est moins restrictive que celle de la directive. On peut donc interpréter les directives... Cela devrait vous conduire à apporter un codicille à l'excellent exposé que vous avez fait en tant que rapporteur. Cela étant, je constate que le travail est fort bien fait.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 18, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 19, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 20, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 21, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 181-1 du code des assurances.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 181-2 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 181-2 du code des assurances :

« Art. L. 181-2 - Le choix mentionné à l'article L. 181-1 doit être exprès ou résulter de façon certaine des clauses du contrat ou des circonstances de la cause.

« A défaut, le contrat est régi par la loi de celui, parmi les Etats qui entrent en ligne de compte aux termes de l'article précédent, avec lequel il présente les liens les plus étroits. Il est présumé que le contrat présente les liens les plus étroits avec l'Etat membre des Communautés européennes où le risque est situé. Si une partie du contrat est séparable du reste du contrat et présente un lien plus étroit avec un autre des pays qui entrent en ligne de compte conformément à l'article précédent, il pourra être fait application à cette partie du contrat de la loi de cet autre pays. »

Par amendement n° 22, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 181-2 du code des assurances :

« Lorsque les parties ont à exercer le choix de la loi applicable dans l'un des cas visés par l'article L. 181-1, ce choix doit être exprès. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 22, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L. 181-2 du code des assurances.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 181-3 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 181-3 du code des assurances :

« Art. L. 181-3. - Les articles L. 181-1 et L. 181-2 ne peuvent faire obstacle aux dispositions d'ordre public de la loi française applicables quelle que soit la loi régissant le contrat.

« En outre, le juge peut donner effet sur le territoire de la République française aux dispositions d'ordre public de la loi de l'Etat membre des Communautés européennes où le risque est situé ou d'un Etat membre qui impose l'obligation d'assurance, si et dans la mesure où, selon le droit de ces pays, ces dispositions sont applicables quelle que soit la loi régissant le contrat.

« Lorsque le contrat couvre des risques situés dans plusieurs Etats membres des Communautés européennes, le contrat est considéré, pour l'application du présent article, comme constituant plusieurs contrats dont chacun ne se rapporte qu'à un seul Etat. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements présentés par M. Haenel, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 23 a pour objet de rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 181-3 du code des assurances :

« Les articles L. 181-1 et L. 181-2 ne font pas obstacle à ce que le juge écarte les dispositions de la loi d'un Etat membre des Communautés européennes normalement applicables, s'il les considère comme étant en contradiction avec l'ordre public au sens du droit international privé. »

L'amendement n° 24 tend, au début du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 181-3 du code des assurances, à remplacer les mots : « En outre » par le mot : « Toutefois ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces deux amendements.

M. Hubert Haenel, rapporteur. En ce qui concerne l'amendement n° 23, je rappellerai qu'il existe plusieurs notions d'ordre public. Par conséquent, il y a lieu de définir celui-ci lorsqu'on cherche à régler des conflits de lois. La rédaction actuelle du projet de loi prévoit que le juge doit faire prévaloir l'ordre public sur les dispositions de la loi étrangère sans préciser de quel ordre public il s'agit.

Afin d'éviter toute ambiguïté, il paraît nécessaire de préciser que l'on vise l'ordre public au sens du droit international privé. En effet, il convient de ne pas se référer aux lois de police qui sont d'application territoriale en vertu de l'article 3 du code civil et qui ne constituent pas une règle de conflit.

Par cohérence avec le premier alinéa de l'article L. 181-3, il nous a paru préférable de faire figurer en tête de l'alinéa 2 une expression faisant ressortir que l'application de cette disposition est résiduelle par rapport au principe général posé au premier alinéa. Tel est l'objet de l'amendement n° 24.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je me trouve dans une situation un peu délicate face à un argument de portée juridique. Je crains que l'amendement n° 23 ne réduise la portée du texte gouvernemental. Conformément à la directive, celui-ci a pour objet de faire obligation aux parties, même en l'absence d'intervention du juge, de ne pas déroger par contrat aux dispositions d'ordre public de la loi française. Je préfère que l'on s'en tienne au texte du projet de loi.

Je suis également défavorable à l'amendement n° 24.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je trouve tout à fait regrettable que M. le ministre ne me suive pas dans ma démonstration car le souci constant recherché de la commission des lois et de son rapporteur est d'éclairer le juge en précisant la notion d'ordre public applicable.

Tel est notre seul souci. Il ne s'agit pas de substituer un ordre public à l'autre.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. En ce domaine, monsieur le rapporteur, si j'ose m'exprimer ainsi, je ne suis pas seul juge ! (*Sourires.*)

La chancellerie semble avoir une interprétation un peu différente de la vôtre. Je m'en remets donc à la sagesse du juge qui est le plus proche de moi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 23, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 24, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 181-3 du code des assurances.

(*Ce texte est adopté.*)

ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE L. 181-3 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Par amendement n° 25, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après le texte présenté pour l'article L. 181-3 du code des assurances, un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. ... - Sous réserve des dispositions des articles L. 181-1 à L. 181-3 et pour le surplus, les règles générales de droit international privé en matière d'obligations contractuelles sont applicables. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Les dispositions du droit international privé, dont les trois articles précédents ont tendu à définir la portée, ne constituent pas un système exhaustif propre à répondre à l'ensemble des situations pouvant soulever un problème de conflit de loi.

L'article 7-3 de la directive renvoie à titre supplétif à la règle générale de droit international privé en matière d'obligations contractuelles, c'est-à-dire à la convention de Rome du 19 juin 1980. Ce renvoi évite un vide juridique, mais le projet de loi reste muet sur ce point.

Le présent amendement a pour objet de combler cette lacune en reprenant la formule de la directive. Ainsi, le juge n'aura pas à s'interroger sur les règles générales appliquées pour les situations qui ne correspondront pas à l'un des cas expressément visés aux articles L. 181-1 à L. 181-3. Il devra appliquer, pour le surplus, les règles définies par la convention de Rome.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je ne m'oppose pas à cet amendement. Je voudrais simplement faire malicieusement remarquer - le mot « malicieusement » va peut-être un peu loin - que l'amendement de la commission des lois transpose une disposition de la directive que le Gouvernement n'avait pas retenue. Cela signifie que la directive est intégralement acceptée. *Bis repetita...* Je ne vais pas répéter ce que je disais tout à l'heure.

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 25, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. Emmanuel Hamel. Pas de malice !

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré après l'article L. 181-3 du code des assurances.

ARTICLE L. 182-1 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 182-1 du code des assurances :

« CHAPITRE II

« Assurances obligatoires

« Art. L. 182-1. - Les contrats destinés à satisfaire à une obligation d'assurance imposée par une loi française sont régis par le droit français. » - (*Adopté.*)

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 3, modifié.
(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Dans le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code des assurances (première partie : Législative), il est ajouté un article L. 112-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 112-7. - Lorsqu'un contrat d'assurance est présenté en libre prestation de services au sens de l'article L. 351-1, le preneur d'assurance, avant la conclusion de tout engagement, est informé du nom de l'Etat membre de la Communauté économique européenne où est situé l'établissement avec lequel le contrat pourrait être conclu.

« Les informations figurant à l'alinéa précédent doivent figurer sur tous documents remis au preneur d'assurance.

« Le contrat ou la note de couverture doit indiquer l'adresse de l'établissement qui accorde la couverture ainsi que, le cas échéant, celle du siège social. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements présentés par M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois.

Le premier, n° 26, tend à rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 112-7 du code des assurances :

« Lorsqu'un contrat d'assurance est proposé en libre prestation de services au sens de l'article L. 351-1, le souscripteur, avant la conclusion de tout engagement, est informé du nom de l'Etat membre des Communautés européennes où est situé l'établissement de l'assureur avec lequel le contrat pourrait être conclu. »

Le deuxième, n° 27, vise à rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 112-7 du code des assurances :

« Les informations mentionnées à l'alinéa précédent doivent figurer sur tous documents remis au souscripteur. »

Le troisième, n° 28, a pour objet de compléter *in fine* le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 112-7 du code des assurances par une phrase ainsi rédigée :

« A défaut, le souscripteur dispose d'un délai d'un mois à compter de la conclusion du contrat pour dénoncer unilatéralement celui-ci. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces trois amendements.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Les amendements nos 26 et 27 sont de pure forme.

J'en viens à l'amendement n° 28. L'article L. 112-7 met à la charge de l'assureur opérant en libre prestation de services l'obligation d'informer le souscripteur sur le nom de l'Etat où il est établi et de faire figurer sur le contrat l'adresse de l'établissement qui accorde la couverture. Toutefois, il ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de cette obligation.

Le présent amendement a précisément pour objet de définir une sanction suffisamment dissuasive pour imposer à l'assureur le respect de ses obligations, et cela dans un souci constant de protection du consommateur.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Le Gouvernement est favorable aux amendements nos 26 et 27.

En ce qui concerne l'amendement n° 28, nous nous trouvons dans le cas de figure contraire à celui que j'exposais tout à l'heure. Voilà que la commission veut introduire une protection renforcée des entreprises françaises en imposant aux entreprises communautaires exerçant en France une contrainte supplémentaire.

Cette démarche me semble contradictoire avec l'esprit du projet. Je crains surtout que cette disposition ne soit considérée par les autorités communautaires comme une discrimination, ce qui nous placera dans une situation délicate au regard des instances communautaires. En outre, toute discrimination établie en France entraînera naturellement une quelconque réciprocité. Je fais le pari, à la suite de M. Villepin, qui a présenté son propos avec talent, que nos entreprises sont performantes. Ne créons pas des situations ris-

quant de leur causer des handicaps dans les pays où elles essaient de conquérir des parts de marché. Je suis donc défavorable à l'amendement n° 28.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. J'admets que la sanction proposée est lourde, mais j'observe que le texte ne comporte pas de sanction au non-respect de l'obligation d'information qu'impose à juste titre la directive. Que vaut une obligation sans sanction ? Je maintiens donc mon amendement et je demande au Sénat de l'adopter, pour ouvrir la discussion avec l'Assemblée nationale. Peut-être aboutirons-nous ainsi à une sanction plus appropriée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 26, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 27, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 28, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 4, modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Dans le chapitre II du titre VII du livre I^{er} du code des assurances (première partie : Législative), il est ajouté un article L. 172-10-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 172-10-1. - Lorsqu'un contrat d'assurance est conclu en libre prestation de services au sens de l'article L. 351-1, le contrat ou la note de couverture doivent indiquer l'adresse de l'établissement qui accorde la couverture ainsi que, le cas échéant, celle du siège social. »

Par amendement n° 29, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté par cet article pour l'article L. 172-10-1 du code des assurances, de remplacer le mot : « doivent » par le mot « doit ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement purement formel.

M. le président. En effet ! Est-il nécessaire d'aller plus loin ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je ne sais pas s'il y a un grammairien dans cet hémicycle...

M. le président. L'un ou l'autre se dit ou se disent !

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. ... mais, à partir du moment où il y a deux éléments, le pluriel s'impose. Cela étant, je ne me livrerai pas à une querelle de syntaxe sur ce point.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Si M. le ministre d'Etat le souhaite, je suis prêt à retirer mon amendement : je ne veux pas être à l'origine d'une bataille de syntaxe ce soir.

M. le président. L'amendement n° 29 est retiré, au bénéfice du doute. *(Sourires.)*

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5 est adopté.)

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES A L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Il est ajouté, dans le titre II du livre I^{er} du code des assurances (première partie : Législative), un chapitre VII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VII

« L'assurance de protection juridique »

ARTICLE L. 127-1 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 127-1 du code des assurances :

« Art. L. 127-1. - Est une opération d'assurance de protection juridique toute opération consistant, moyennant une prime ou cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services en vue notamment de défendre l'assuré dans une procédure judiciaire, administrative ou autre, ou contre une réclamation dont il est l'objet, de le représenter en demande dans ces mêmes procédures ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi. »

Par amendement n° 30, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le texte présenté par cet article pour l'article L. 127-1 du code des assurances :

« Art. L. 127-1. - Est une opération d'assurance de protection juridique toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Cet amendement tend à donner une définition plus complète et plus proche de la directive de l'assurance de protection juridique. D'une part, il circonscrit le champ des services qui pourront être fournis dans le cadre des contrats en cause en limitant ces services à ceux qui découleront de la couverture d'assurance et, d'autre part, conformément à la directive, il vise à faire ressortir que l'assurance de protection juridique est mise en œuvre lorsqu'un différend ou un litige oppose l'assuré à un tiers.

L'objectif même de ce type d'assurance est, en effet, dans les unes ou les autres de ces hypothèses, que l'assureur se substitue à l'assuré, soit pour le défendre, soit pour le représenter en demande dans toute procédure, qu'elle soit juridictionnelle ou non.

Cette précision devrait permettre à la garantie d'être mise en œuvre dans des conditions non équivoques.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 30, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le texte proposé pour l'article L. 127-1 du code des assurances est donc ainsi rédigé.

ARTICLE L. 127-2 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 127-2 du code des assurances :

« Art. L. 127-2. - L'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante. » - *(Adopté.)*

ARTICLE L. 127-3 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 127-3 du code des assurances :

« Art. L. 127-3. - Tout contrat d'assurance de protection juridique doit prévoir explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la réglementation en vigueur pour défendre ou représenter l'assuré dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1, l'assuré a la liberté de le choisir.

« Le contrat doit également rappeler que l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou une personne qualifiée pour l'assister en cas de conflit d'intérêt entre lui-même et l'assureur survenant, notamment, du fait que celui-ci couvre à la fois la victime en protection juridique et l'auteur du dommage, au titre d'un autre contrat. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 31 rectifié, présenté par M. Haenel, au nom de la commission des lois, tend à rédiger comme suit le texte proposé par l'article 6 pour l'article L. 127-3 du code des assurances :

« Art. L. 127-3 - Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1, l'assuré a la liberté de le choisir.

« Le contrat stipule également que l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère, une personne qualifiée pour l'assister, chaque fois que survient un conflit d'intérêt entre lui-même et l'assureur.

« Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au libre choix ouvert à l'assuré par les deux alinéas précédents. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement, n° 176, déposé par MM. Hamel et du Luart et visant à supprimer le dernier alinéa du texte présenté pour l'article L. 127-3 du code des assurances.

Le second amendement, n° 175, présenté par MM. Hamel et du Luart, a pour objet, dans le premier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article L. 127-3 du code des assurances, de remplacer les mots : « dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1 » par les mots : « dans une procédure judiciaire ou administrative ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 31 rectifié.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Au-delà des précisions d'ordre rédactionnel qu'il introduit, cet amendement tend tout d'abord à supprimer la fin du deuxième alinéa de l'article L. 127-3, qui ne fournit qu'un seul exemple des cas d'ouverture de la protection juridique alors qu'il existe beaucoup d'autres hypothèses où celle-ci peut être amenée à jouer. J'ai d'ailleurs fait figurer dans mon rapport écrit une énumération non exhaustive de ces cas d'ouverture de la protection juridique où des conflits d'intérêt peuvent naître entre l'assureur et l'assuré. Le fait de ne donner qu'un seul exemple dans la loi, même si on l'assortit de l'adverbe « notamment », présente un caractère réducteur et risque de conduire à une interprétation limitative du conflit d'intérêt.

Par ailleurs, l'amendement n° 31 rectifié introduit un troisième alinéa, qui a pour objet d'éviter qu'une clause ne limite de manière indirecte le droit pour l'assuré de choisir son avocat.

M. le président. La parole est à M. Hamel, pour défendre le sous-amendement n° 176.

M. Emmanuel Hamel. Je tremble de soutenir devant un président qui est un des grands maîtres du barreau un sous-amendement qui vise la très honorable profession d'avocat. Nous proposons en effet de supprimer le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 31 rectifié, que vient de défendre avec tout son talent notre collègue M. Haenel.

En effet, en assurance de protection juridique, la réalisation du sinistre, qui ouvre droit à garantie, est la naissance d'un litige entre l'assuré et un tiers dans des conditions stipulées par le contrat.

Comme dans toute assurance, l'assuré est tenu de déclarer le sinistre à l'assureur. Il doit le faire avant de saisir l'avocat de son choix.

En outre, la garantie étant plafonnée, la prise en charge des honoraires par l'assureur ne peut, bien entendu, dépasser le montant garanti.

C'est ainsi qu'une déclaration interprétative a été inscrite en annexe du procès-verbal du Conseil des communautés européennes, dont je rappelle les termes : « Le Conseil déclare que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les contrats d'assurance en protection juridique prévoient une limite maximale pour la prise en charge par l'entreprise d'assurance des frais d'honoraires de l'avocat, expert ou toute autre personne dûment qualifiée, librement choisie par l'assuré au sens de ces articles. »

En conséquence, il est proposé de supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 127-3, qui créerait des contestations sur les clauses d'information de l'assureur et de limitation du montant de la garantie.

M. le président. J'imagine que l'amendement n° 175 s'inscrit dans la droite ligne du sous-amendement n° 176...

M. Emmanuel Hamel. Je vous remercie de dire qu'il s'agit d'une ligne droite !

L'article 4-1 de la directive pose le principe de la liberté de choix de l'avocat dans deux hypothèses : d'une part, lorsqu'il est fait appel à un avocat pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré dans toute procédure judiciaire ou administrative ; d'autre part, pour servir les intérêts de l'assuré chaque fois que surgit un conflit d'intérêts.

Or le projet de loi va au-delà de ces deux hypothèses très précises puisqu'il étend la possibilité de libre choix à toutes les situations où l'assureur peut intervenir selon l'article L. 127-1, c'est-à-dire également lorsqu'il s'agit de fournir à l'assuré des services tendant à la solution amiable d'un différend ou d'un litige.

Cette rédaction extensive n'est donc conforme ni à la lettre ni à l'esprit du texte de la directive. C'est la raison pour laquelle cet amendement vise à s'en tenir purement et simplement à la formulation très claire de l'article 4-1-a du texte communautaire.

M. le président. Qu'il me soit permis de remercier M. Hamel pour ses propos trop élogieux. Cela étant, je ne suis ici que président de séance et je suis, bien entendu, totalement neutre.

Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 176 ?

M. Hubert Haenel. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement avant de se prononcer.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 31 rectifié. En revanche, il est défavorable au sous-amendement n° 176, qui lui paraît contraire à l'amendement de la commission.

M. le président. Quel est, dans ces conditions, l'avis de la commission ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Monsieur Hamel, l'amendement de la commission a déjà été rectifié, afin de tenir compte de la préoccupation que vous venez d'exprimer : nous avons limité l'engagement de l'assureur au montant de la garantie. Ainsi, assurés et assureurs devraient avoir satisfaction. Je vous demande donc, mon cher collègue, de bien vouloir retirer votre sous-amendement n° 176.

M. le président. Le sous-amendement n° 176 est-il maintenu, monsieur Hamel ?

M. Emmanuel Hamel. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. Le sous-amendement n° 176 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 175 ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Les auteurs du projet de loi ont une interprétation large des prescriptions de la directive. Sans doute faut-il protéger les assurés, mais il ne faut pas imposer aux assureurs français des protections juridiques et des contraintes plus lourdes que celles que subissent leurs partenaires européens, d'autant que les amendements de la

commission renforcent par ailleurs les garanties de l'assuré sur le libre choix de l'avocat. La commission est donc favorable à l'amendement n° 175.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Pour des raisons identiques à celles que vient d'énoncer M. le rapporteur, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 175, qui a pour objet de limiter le libre choix du défenseur au seul cas où une procédure administrative ou judiciaire est ouverte, ce qui restreint, au détriment des assurés, la portée du texte du Gouvernement.

Quel est, en fait, l'objet du débat ? Relisons bien les textes : il est proposé de substituer les mots : « dans une procédure judiciaire ou administrative » aux mots : « dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1 ». Or nous considérons que cet article a une acception plus large que l'expression « procédure judiciaire ou administrative ». Ce point mérite peut-être d'être examiné par un juriste... En tout cas, telle est l'interprétation du Gouvernement, qui est défavorable à l'amendement n° 175.

M. Hubert Haenel, rapporteur. La directive ne dit pas autre chose que ce qui est repris dans l'amendement !

M. le président. Monsieur Hamel, permettez-moi de vous faire observer que l'adoption de l'amendement n° 31 rectifié, que je vais maintenant mettre aux voix et qui a reçu l'avis favorable du Gouvernement, rendrait le vôtre sans objet.

M. Emmanuel Hamel. Je transforme donc mon amendement n° 175 en sous-amendement à l'amendement de la commission. Je vous remercie, monsieur le président.

M. le président. Je suis, par conséquent, saisi d'un sous-amendement n° 175 rectifié, présenté par M. Hamel et visant, dans le premier alinéa du texte présenté par l'amendement n° 31 rectifié, à remplacer les mots : « dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1 » par les mots : « dans une procédure judiciaire ou administrative ».

Je vais mettre aux voix ce sous-amendement n° 175 rectifié.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole contre.

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

M. Robert Laucournet. La formule de la commission des lois semble tout à fait restrictive au praticien que j'ai été dans ma jeunesse.

En effet, dans ces contrats, il peut également y avoir des interventions sur le plan de la transaction, sans que l'on vise une procédure judiciaire ou administrative. C'est d'ailleurs bien ce que voulait dire M. le président quand il constatait que les mots : « ou autre » signifiaient vraiment quelque chose dans la directive.

Je voterai donc contre le sous-amendement, qui, selon moi, dénature la directive et son interprétation en droit français.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 175 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 31 rectifié.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Lors des débats ultérieurs, notamment en commission mixte, j'espère que l'on trouvera un accord car, sur ce point, l'interprétation juridique a vraiment besoin d'être précisée.

Pour ma part, je souhaite que les droits des assurés ne soient limités d'aucune façon. Or, il m'apparaît que le sous-amendement de M. Hamel les restreint. Je m'oppose donc à l'amendement tel qu'il vient d'être sous-amendé.

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

Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 31 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste vote contre.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L. 127-3 du code des assurances est ainsi rédigé.

ARTICLE L. 127-4 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 127-4 du code des assurances :

« Art. L. 127-4. - Le contrat stipule qu'en cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré au sujet de mesures à prendre pour régler un différend, cette difficulté peut être soumise à l'appréciation d'un tiers désigné d'un commun accord par les parties ou à défaut par le président du tribunal de grande instance statuant en référé. Les frais exposés pour la mise en œuvre de cette faculté sont à la charge de l'assureur. Toutefois, le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, peut en décider autrement lorsque l'assuré a mis en œuvre cette faculté dans des conditions abusives.

« Si l'assuré ayant engagé à ses frais une procédure contentieuse obtient une solution plus favorable que celle qui avait été proposée par l'assureur ou le tiers, l'assureur l'indemnise, dans la limite de la garantie, des frais exposés pour l'exercice de cette action. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements présentés par M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 32 vise à rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte proposé par l'article 6 pour l'article L. 127-4 du code des assurances :

« ... pour régler un différend, l'assuré peut soumettre ce désaccord à l'appréciation d'une tierce personne qu'il demande à l'assureur de faire désigner par le président du tribunal de grande instance, statuant en référé. Les frais exposés pour la mise en œuvre de cette faculté sont à la charge de l'assureur. Toutefois, le président du tribunal de grande instance, statuant en référé, peut en décider autrement, s'il estime que l'assuré a mis en œuvre cette faculté dans des conditions abusives. »

L'amendement n° 33 tend à rédiger comme suit le second alinéa du texte proposé par l'article 6 pour l'article L. 127-4 du code des assurances :

« Si l'assuré a engagé à ses frais une procédure contentieuse et obtient une solution plus favorable que celle qui lui avait été proposée par l'assureur ou par la tierce personne mentionnée à l'alinéa précédent, l'assureur l'indemnise des frais exposés pour l'exercice de cette action, dans la limite du montant de la garantie. »

L'amendement n° 34 a pour objet, après le deuxième alinéa du texte proposé par l'article 6 pour l'article L. 127-4 du code des assurances, d'insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la procédure visée au premier alinéa de cet article est mise en œuvre, le délai de recours contentieux est suspendu pour toutes les instances juridictionnelles qui sont couvertes par la garantie d'assurance et que l'assuré est susceptible d'engager en demande, jusqu'à ce que la tierce personne chargée de proposer une solution en ait fait connaître la teneur. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces trois amendements.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'amendement n° 32 vise à une simplification de la procédure prévue par l'article L. 127-4.

En effet, la commission, suivant son rapporteur, a craint que le choix de la tierce personne ne conduise à des conflits supplémentaires entre l'assureur et l'assuré et que, de toute façon, il ne faille, après la phase où un accord aura été tenté sur le choix de cette personne, pour déboucher sur le constat de carence, recourir à la décision du président du tribunal de grande instance.

C'est pourquoi le recours direct à ce magistrat pour le choix de la tierce personne paraît préférable. La disposition ne souffrira plus de discussion de la part des parties. Elle apparaîtra plus objective, et, au total, la procédure de règlement amiable pourra se trouver accélérée.

L'expression « tierce personne » a été préférée à celle de « tiers » pour éviter les confusions. On ne doit pas oublier, en effet, que l'on est dans l'assurance de protection juridique, qui n'est mise en œuvre que lorsque surgit un différend ou un litige entre l'assuré et un tiers.

L'amendement n° 33, quant à lui, est purement rédactionnel.

L'amendement n° 34, enfin, répond à une préoccupation de bon sens : dans la plupart des procédures juridictionnelles, le délai de recours contentieux est assez bref. Or, le temps qui sera nécessaire au déroulement de la procédure amiable risque de déborder ce délai. Dans ce cas, si la tierce personne estime que la demande de l'assuré d'engager un recours était justifiée, sa décision perd alors tout intérêt pratique puisque le délai de recours est forcloso.

Il est donc apparu nécessaire de suspendre le délai de recours contentieux pendant la période où sera recherchée une conciliation sur le point de savoir si l'assureur doit ou non prendre en charge la procédure que l'assuré souhaite engager.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le président, si je donne mon accord aux amendements n°s 33 et 34 - je vais vite - je ne peux qu'exprimer mon désaccord sur l'amendement n° 32, sauf en ce qui concerne l'expression « tierce personne » qui me paraît effectivement préférable.

Voilà déjà plusieurs amendements dans lesquels la protection des assurés et leur capacité d'initiative me paraissent limitées. Or, je souhaiterais que, dans ce débat - je vois que l'on vote toujours dans le même sens - on s'efforce de voter en fonction de ses déclarations, c'est-à-dire en faveur d'une meilleure protection des assurés.

Permettez-moi de relire le texte du projet : « Art. L.127-4. - Le contrat stipule qu'en cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré au sujet des mesures à prendre pour régler un différend, cette difficulté peut être soumise à l'appréciation d'une tierce personne - c'était « d'un tiers » - désignée d'un commun accord par les parties... »

Quant à l'amendement n° 32, il propose le texte suivant : « ... pour régler un différend, l'assuré peut soumettre ce désaccord à l'appréciation d'une tierce personne qu'il demande à l'assureur de faire désigner par le président du tribunal de grande instance, statuant en référé... »

Autrement dit - permettez-moi tout de même d'exprimer quelque peu ma surprise - les parties ne peuvent pas se mettre d'accord sur la désignation d'une tierce personne ; il faut obligatoirement que l'assuré s'adresse au président du tribunal de grande instance.

C'est encore une obligation supplémentaire. Il n'y a pas de raison d'interdire à l'assureur et à l'assuré de se mettre d'accord sur le nom d'une tierce personne. S'ils sont d'accord, ce n'est pas la peine d'aller devant le président du tribunal.

Je suis tout de même un peu surpris, compte tenu des discours de caractère général que j'ai entendus, que cette disposition puisse être proposée. En vertu de tout ce que j'ai entendu depuis le début de ce débat, je souhaiterais que cet amendement soit retiré.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission a craint que, dans la procédure prévue par le projet de loi initial, cette tierce personne ne soit toujours choisie par l'assureur et, par conséquent, un peu acquise à ses vues. Le souci de la commission était donc de protéger l'assuré.

Si vous pouvez m'assurer - si je puis dire - que la tierce personne ne sera pas nécessairement choisie systématiquement dans l'intérêt de l'assureur, je me rallierai à votre point de vue, monsieur le ministre. En fait, cet amendement me paraît très favorable aux assurés et je ne comprends pas tout à fait le point de vue du Gouvernement.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Monsieur le rapporteur, n'étant pas juriste, je ne pourrai, dans un débat de cette nature, invoquer des règles de droit. Simplement, je

réagis comme une personne de bon sens : il m'apparaît que l'assureur et l'assuré peuvent se mettre d'accord sur le nom d'une tierce personne.

Vous craignez, dites-vous, que l'assureur n'impose son point de vue. Tout à l'heure, j'ai entendu un raisonnement selon lequel les compagnies d'assurances auraient un autre comportement ! Mais admettons !

C'est à l'assuré et à l'assureur de se mettre d'accord. Nous leur ouvrons cette possibilité. S'ils ne parviennent pas à un accord, ils devront, en effet, aller devant le président du tribunal. Qui peut le plus peut le moins !

En principe, un accord peut intervenir, car il n'y a pas de raison a priori de suspecter les assureurs. Des assurés qui auraient été victimes de ce genre de pressions feraient très vite savoir qu'avec telle compagnie d'assurances il n'est pas possible d'aboutir à un accord pour désigner une tierce personne et qu'il est préférable de s'adresser directement au président du tribunal.

La rédaction du projet de loi paraît plus souple que celle de votre amendement, monsieur le rapporteur, qui introduit une rigidité supplémentaire. C'est la raison pour laquelle, en dehors de tout aspect juridique, le bon sens devrait, me semble-t-il, vous conduire à y renoncer.

Je le répète : s'il y a accord entre les parties, la tierce personne est désignée ; à défaut d'accord, on saisit le président du tribunal qui statue en référé et qui désigne la tierce personne. Nous ouvrons une possibilité d'entente directe.

M. le président. D'autant plus qu'il s'agit non pas d'un arbitrage mais d'une appréciation.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 32.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. Je suis également tout à fait défavorable à cet amendement, et ce pour une raison pratique.

Monsieur le rapporteur, vous avez estimé que la puissance de la compagnie d'assurances, face à l'assuré, pourrait aboutir à la désignation d'une tierce personne qui ne donnerait pas les garanties nécessaires ; mais, monsieur le rapporteur, le texte vous donne toute satisfaction, vous ne devez éprouver aucune inquiétude : en effet, si l'assuré estime que la tierce personne désignée sur la pression de la compagnie ne lui donne pas satisfaction, c'est-à-dire ne peut pas fournir la preuve de son impartialité pour régler le différend, il peut saisir le président du tribunal de grande instance statuant en référé.

Il y a donc une possibilité ouverte de trouver la tierce personne qui arbitrera le différend ; à défaut, - c'est ce que vous avez prévu vous-même - il y a le recours au président du tribunal de grande instance statuant en référé.

Vous devriez donc suivre la demande instante de M. le ministre, monsieur le rapporteur, et retirer cet amendement, faute de quoi nous voterons contre.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 32, repoussé par le Gouvernement.

(Après une première épreuve à main levée, déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 33, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 34, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets au voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 127-4 du code.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLES L. 127-5 ET L. 127-6 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Je donne lecture des textes proposés pour les articles L. 127-5 et L. 127-6 du code des assurances :
« Art. L. 127-5. - En cas de conflit d'intérêt entre l'assu-

reur et l'assuré ou de désaccord quant au règlement du litige, l'assureur de protection juridique informe l'assuré du droit mentionné à l'article L. 127-3 et de la possibilité de recourir à la procédure mentionnée à l'article L. 127-4. » - (Adopté.)

« Art. L. 127-6. - Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas :

« 1° A l'assurance de protection juridique lorsque celle-ci concerne des litiges ou des risques qui résultent de l'utilisation de navires de mer ou sont en rapport avec cette utilisation ;

« 2° A l'activité de l'assureur de responsabilité civile pour la défense ou la représentation de son assuré dans toute procédure judiciaire ou administrative, lorsqu'elle s'exerce en même temps dans l'intérêt de l'assureur. » - (Adopté.)

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE L. 127-6 DU CODE DES ASSURANCES

M. le président. Par amendement n° 35, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après le texte présenté pour l'article L. 127-6 du code des assurances, un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. ... - Les personnes qui ont à connaître des informations données par l'assuré pour les besoins de sa cause, dans le cadre d'un contrat d'assurance de protection juridique, sont tenues au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du code pénal. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le titre II du projet de loi ne comporte aucune disposition garantissant à l'assuré que les informations qu'il sera amené à fournir à l'assureur et aux différentes personnes qui seront appelées à contribuer à l'exécution du contrat d'assurance de protection juridique ne seront pas divulguées. Seul l'avocat sera astreint, de par sa fonction, au secret professionnel.

Afin qu'aucune atteinte à la vie privée ne puisse être causée par les autres personnes auxquelles l'assuré aura à communiquer des informations de caractère professionnel, il serait souhaitable que ces informations soient systématiquement couvertes par le secret professionnel.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 35, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le code des assurances, après l'article L. 127-6.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6, modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Article additionnel après l'article 6

M. le président. Par amendement n° 36, M. Hubert Haenel, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est ajouté dans le chapitre I^{er} du titre II du livre III du code des assurances (première partie : Législative), une section additionnelle VII ainsi rédigée :

« Section VII

« Dispositions relatives à l'assurance de protection juridique

« Art. L. 321-6. - Les entreprises soumises au contrôle de l'Etat par l'article L. 310-1 qui pratiquent l'assurance de protection juridique optent pour l'une des modalités de gestion suivantes :

« - les membres du personnel chargés de la gestion des sinistres de la branche "protection juridique" ou de conseils juridiques relatifs à cette gestion ne peuvent exercer en même temps une activité semblable dans une autre branche pratiquée par l'entreprise qui les emploie, ni dans une autre entreprise ayant avec cette dernière des liens financiers, commerciaux ou administratifs ;

« - les sinistres de la branche "protection juridique" sont confiés à une entreprise juridiquement distincte ;

« - le contrat d'assurance de protection juridique prévoit le droit pour l'assuré de confier la défense de ses intérêts, dès qu'il est en droit de réclamer l'intervention de l'assurance au titre de la police, à un avocat ou à une personne qualifiée de son choix. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. La directive du 22 juin 1987 en sa disposition la plus fondamentale impose aux entreprises d'assurances voulant faire de la protection juridique que l'assurance de protection juridique soit organisée selon les trois modes de gestion qu'énumère son article 3, paragraphe 2.

Première option : l'appel à un personnel spécialement affecté à la branche « protection juridique » et ne devant avoir aucune activité dans les autres branches de la même société lorsqu'elle est multibranche, non plus que dans une autre entreprise ayant avec la sienne des liens financiers, commerciaux ou administratifs, si cette entreprise pratique autre chose que la protection juridique.

Deuxième option : la gestion des sinistres de la branche protection juridique doit être confiée à une entreprise juridiquement distincte. Si cette entreprise est liée à une entreprise qui pratique l'assurance d'une ou plusieurs autres branches, les membres du personnel ne peuvent s'occuper en même temps de la gestion des sinistres protection juridique et de la gestion des sinistres relevant des autres branches. Chaque Etat peut imposer, s'il le souhaite, les mêmes exigences pour les membres de l'organe de direction.

Troisième option : l'entreprise pratiquant l'assurance de protection juridique doit prévoir dans le contrat le droit pour l'assuré de confier la défense de ses intérêts, dès qu'il est en droit de mettre en œuvre sa garantie, à un avocat de son choix, voire, si la loi nationale le prévoit, à toute autre personne ayant les qualifications nécessaires.

La directive donne à chaque Etat la possibilité, en droit interne, soit d'imposer l'une de ces trois options, soit de laisser le choix entre elles aux entreprises d'assurances de cet Etat.

Curieusement, le projet de loi ne comporte aucune disposition relative au mode de gestion de l'assurance de protection juridique. Il paraît difficile de considérer que ce point de la directive relève du domaine réglementaire, alors que c'est précisément le débat sur le mode de gestion de l'assurance de protection juridique qui a été au cœur de l'élaboration de la directive et qui en a rendu si difficile l'adoption. Chacune des options qu'elle propose est considérée par elle comme équivalente et a pour objet fondamental d'éviter autant que faire se peut les conflits d'intérêt entre l'assureur et l'assuré.

Le présent amendement tend expressément à ouvrir le choix entre les trois options aux entreprises d'assurances françaises, ce qui apparaît préférable puisque ces options sont considérées comme équivalentes à la solution qui consisterait à imposer une option.

Ce système d'option présente en outre le mérite de prendre en considération la diversité des modes de gestion actuels en France.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. J'accueille cet amendement avec un préjugé favorable au nom du Gouvernement. Si nous n'avons pas retenu cette disposition du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive du 22 juin, c'est parce que le Gouvernement a estimé, comme le Conseil d'Etat, qu'il s'agissait d'une disposition de nature réglementaire. Sur ce point, monsieur le rapporteur, nous sommes en désaccord.

J'accepte toutefois votre amendement. Cependant, dès lors que vous estimez que cette disposition ressortit à la loi, j'observe que l'alinéa que vous reprenez, relatif aux entreprises juridiquement distinctes, ne retranscrit qu'imparfaitement les dispositions figurant au b du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive.

En conséquence, ou bien vous retenez l'ensemble de ces dispositions puisque c'est votre argument, et j'y souscris, ou bien, si vous vous en tenez à votre rédaction, je souhaite que l'on ajoute l'alinéa suivant : « Les modalités d'application du présent article seront précisées par décret en Conseil d'Etat. »

M. Hubert Haenel, rapporteur. Naturellement.

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat. Puisque nous serons naturellement obligés de compléter ce point.

M. le président. Monsieur le rapporteur, acceptez-vous de modifier votre amendement ainsi que vous le suggère le Gouvernement ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je suis conscient de l'utilité d'un décret pour préciser ces modalités d'application et je modifie en conséquence notre amendement.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 36 rectifié, qui reprend les termes de l'amendement n° 36 mais où est ajouté l'alinéa suivant : « Les modalités d'application du présent article seront précisées par décret en Conseil d'Etat. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 36 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 6.

Article 7

M. le président. « Art. 7. - A l'article L. 111-2 du code des assurances, entre les références aux articles L. 124-2 et L. 132-1, est ajoutée la référence à l'article L. 127-6. » - (Adopté.)

Mes chers collègues, nous avons terminé l'examen du titre II du projet de loi. A cette heure, il me semble raisonnable de renvoyer à demain l'examen du titre III. (Assentiment.)

10

DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

I. - Mme Hélène Luc demande à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports de bien vouloir l'informer des mesures qu'il compte prendre pour faire respecter effectivement le droit, reconnu dans la loi d'orientation à l'éducation physique et sportive à tous les jeunes, de l'école maternelle à l'université. Elle estime notamment que, pour développer une véritable éducation physique et sportive, fortement souhaitée et revendiquée par les jeunes eux-mêmes, comme le confirment les résultats d'un sondage récent, il est indispensable de mettre en œuvre les décisions suivantes :

- dès 1990 un plan de recrutement pluriannuel de professeurs d'éducation physique et sportive permettant de réaliser progressivement l'objectif de cinq heures d'enseignement hebdomadaire, ce qui créerait les conditions d'un équilibre nouveau dans la scolarité et les études des jeunes ;

- dans le même temps un plan de rattrapage des équipements et des installations sportives faisant l'objet d'une dotation spécifique de crédits d'Etat ;

- l'amélioration significative des conditions d'enseignement de l'éducation physique et sportive afin d'assurer la mise en œuvre optimale d'un programme diversifié de cette discipline.

Elle lui fait savoir qu'elle partage pleinement les préoccupations exprimées par les jeunes, les familles et les professeurs d'éducation physique et sportive, en particulier par leur syndicat S.N.E.P., et leur détermination de voir prises en compte les mesures énoncées précédemment. La programmation de ces objectifs et des moyens financiers correspondants, dès le budget de 1990, constitue la condition préalable à la juste satisfaction du droit des jeunes de notre pays à une véritable éducation physique et sportive. Mme Hélène Luc attend donc de M. le ministre d'Etat qu'il lui apporte les réponses et les engagements précis qui s'imposent dans ce domaine. (N° 75.)

II. - Mme Hélène Luc attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la forêt sur la situation des exploitants agricoles victimes de la sécheresse. Cette calamité naturelle a été d'une ampleur considérable, de nombreux experts la jugeant même pire que celle de 1949, la plus grave de ce

siècle. Près de la moitié des agriculteurs de notre pays sont touchés alors qu'ils sont déjà victimes de la politique de baisse des prix et de réduction de production qui les a contraints à s'endetter lourdement. Ce sinistre risque donc de porter un coup fatal à des dizaines de milliers d'entre eux. Le maintien de la totalité des exploitations agricoles est pourtant une nécessité absolue pour assurer un aménagement harmonieux du territoire et l'équilibre écologique de notre pays. En cette année du Bicentenaire de la Révolution, la solidarité nationale doit jouer en faveur de ceux qui travaillent dans nos campagnes. Le Gouvernement a su trouver des fonds pour organiser le sommet des pays riches, il doit en trouver pour aider au maintien et au développement de notre agriculture. D'autant que l'argent existe, ne serait-ce qu'en utilisant les excédents financiers de plus de cinq milliards du budget agricole de la C.E.E. pour 1988 et ceux prévisibles, pour 1989. C'est pourquoi elle lui demande quelles mesures il compte prendre pour venir en aide à ces agriculteurs, notamment pour les décharger de leurs annuités d'emprunts et de cotisations sociales et leur fournir des avances de trésorerie. (N° 76.)

III. - Mme Paulette Fost attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la forêt sur les questions de l'eau dans notre pays. La sécheresse qui a sévi cette année montre que les leçons n'ont pas été tirées, après celle de 1976. Cette imprévision risque de se payer bien plus cher que le coût des équipements hydrauliques qu'il aurait fallu réaliser. En effet, si personne ne peut maîtriser le climat, il est possible d'intervenir sur ses conséquences, qu'il s'agisse de sécheresse ou au contraire d'excédents de pluies. La gestion rationnelle des ressources naturelles, particulièrement de l'eau, est un élément important du développement économique et de la défense de l'environnement. C'est pourquoi elle lui demande quelles mesures il compte prendre pour réaliser les équipements hydrauliques qui permettraient d'éviter que des accidents climatiques se transforment en catastrophe. (N° 77.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

11

RETRAIT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que Mme Marie-Claude Beaudeau a fait connaître qu'elle retire la question orale avec débat n° 20, qu'elle avait posée à M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, ainsi que la question orale n° 59, qu'elle avait posée à M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Ces questions orales avaient été communiquées au Sénat respectivement le 20 octobre 1988 et le 9 mai 1989.

J'informe également le Sénat que M. Albert Voilquin a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 61, qu'il avait posée à M. le ministre de la défense.

Cette question orale avait été communiquée au Sénat le 18 mai 1989.

Acte est donné de ces retraits.

12

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés.

Le projet de loi organique sera imprimé sous le numéro 6, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous

réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

13

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 5, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, 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 de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 7, 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.*)

14

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mmes Hélène Luc, Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Becart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Paulette Fost, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar, Paul Souffrin, Hector Viron, Robert Vizet et Henri Bangou une proposition de loi tendant à porter le salaire minimum de croissance à 6 500 francs.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 8, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

15

RENOIS POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, de contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.) (n° 475, 1988-1989), dont la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence (n° 7, 1989-1990), dont la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

16

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 11 octobre 1989, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 234, 1988-1989), portant diverses mesures relatives aux assurances.

Rapport (n° 381, 1988-1989) de M. Hubert Haenel, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 397, 1988-1989) de M. Paul Loridant, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

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 le mercredi 11 octobre 1989, à zéro heure trente-cinq.*)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

PRÉSIDENT D'UN GROUPE POLITIQUE

M. Ernest Cartigny a été élu, le 5 octobre 1989, président du groupe du Rassemblement démocratique et européen

Requête en contestation d'opérations électorales, communication faite par le Conseil constitutionnel.

En application de l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, M. le président du Sénat a été informé que le Conseil constitutionnel a été saisi par la préfecture du département de la Gironde d'une requête déposée le 1^{er} octobre 1989 de M. Jean-Pierre Rocher, tendant à l'annulation de l'élection d'un sénateur élu lors des élections sénatoriales du 24 septembre 1989.

NOMINATIONS DE MEMBRES DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES DU SÉNAT

Dans sa séance du mardi 10 octobre 1989, le Sénat a nommé :

M. Jean Cluzel en remplacement de M. Pierre Schiele, démissionnaire ;

M. Luc Dejoie en remplacement de M. Jean Chérioux, démissionnaire ;

M. Jacques Delong en remplacement de M. Marcel Fortier, démissionnaire,

membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENT DU SÉNAT
(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

*Mesures envisagées pour renforcer les services
de l'éducation nationale dans le Val-d'Oise*

121. - 10 octobre 1989. - **Mme Marie-Claude Beaudeau** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports**, quelles mesures d'urgence il envisage de prendre après la rentrée scolaire pour permettre d'abaisser le nombre d'élèves par classe, l'accueil, dès l'âge de deux ans, de tous les enfants à l'école maternelle et le remplacement de tous les maîtres absents dans l'ensemble des communes du département du Val-d'Oise. Elle lui demande quelles mesures il envisage de prendre pour doter

le département des 800 postes d'instituteurs supplémentaires dont l'inspection académique a besoin pour rattraper le retard en matière d'enseignement maternel et primaire.

Situation de l'emploi dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing

122. - 10 octobre 1989. - **M. André Diligent** rappelle avec gravité à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, chargé de l'aménagement du territoire et des reconversions**, la situation de l'emploi dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing. Cette situation semble véritablement ignorée des pouvoirs publics si l'on prend en compte la faiblesse des moyens qu'ils proposent pour y remédier. Une saignée dramatique comme celle que nous subissons, à savoir 2 000 licenciements en quelques mois, provoquerait des réactions brutales et des mesures de solidarité nationale. 60 000 emplois perdus depuis trente ans, 25 000 dans les dix dernières années : devant une telle hémorragie comparable à celle qui a frappé le bassin minier, des plans de conversion d'une ampleur exceptionnelle ont été mis en place ailleurs. Il lui demande que soit mis en place à court terme un puissant mécanisme incitatif à la création d'emplois, analogue à la zone d'entreprises de Dunkerque il y a deux ans. Celle-ci a permis à cette ville, dont le taux de chômage était de 13,5 p. 100 en 1986 (22 p. 100 à Roubaix), de créer des centaines d'emplois alternatifs à ceux perdus lors de la fermeture de la Normed.

Evolution de l'enquête relative à l'incendie de la voiture d'un ministre

123. - 10 octobre 1989. - **M. Claude Prouvoeur** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur l'évolution de l'enquête menée par la police depuis l'incendie volontaire commis le mercredi 15 mars 1989 sur la voiture de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Cet événement survenu en fin de campagne électorale a fait la une de l'actualité. La presse locale, régionale et nationale, relayée par la télévision et la radio, a largement diffusé

l'information. Dès l'annonce de cet incendie volontaire, d'importants moyens de police furent déployés, la coordination étant assurée par M. le préfet de police, venu spécialement à Dunkerque. Aussi, les Dunkerquois ont été légitimement troublés et se sont interrogés sur les origines de cet acte criminel. Aujourd'hui, il apparaît que, depuis le second tour des élections municipales, l'enquête n'a pas évolué et les Dunkerquois s'en étonnent. Aussi, il lui demande de lui faire savoir les mesures concrètes et rapides qu'il a prises ou qu'il compte prendre pour permettre à la population de connaître la vérité sur cette affaire.

Difficultés d'implantation d'un lycée d'enseignement professionnel dans le département de l'Essonne

124. - 10 octobre 1989. - **M. Paul Loridant** attire l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports**, sur les difficultés d'implantation d'un lycée d'enseignement professionnel dans le secteur Nord-Ouest du département de l'Essonne. En effet, le programme prévisionnel des investissements qui sera soumis le 24 octobre 1989 au conseil régional d'Ile-de-France fait état d'une prévision en hausse sensible des effectifs de l'enseignement professionnel dans le secteur de Massy et de difficultés préoccupantes en la matière dans la sphère des Ulis. Or, il s'avère qu'en dépit de concertations menées entre les différentes communes du secteur et l'Etat aucun accord n'a pu aboutir sur le choix du site d'implantation de ce futur lycée d'enseignement professionnel. Pourtant, la commune de Gometz-le-Châtel est candidate pour accueillir cet établissement. Elle a posé sa candidature dès qu'a été envisagée la construction de ce lycée. Les élus de Gometz-le-Châtel ont fait des propositions précises en matière d'investissements et notamment d'assainissement et de viabilisation d'un terrain susceptible de recevoir cet équipement. Cependant, et à ce jour, ni le conseil régional ni l'éducation nationale ne veulent donner suite à la candidature de Gometz-le-Châtel. En conséquence, il lui demande de bien vouloir l'informer de sa position sur ce dossier d'implantation d'un lycée d'enseignement professionnel dans le secteur Nord-Ouest du département de l'Essonne.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 10 octobre 1989

SCRUTIN (N° 1)

sur la motion n° 129 rectifiée déposée par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer la question préalable au projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances.

Nombre de votants 318
 Nombre des suffrages exprimés 317
 Pour 16
 Contre 301

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Henri Bangou
 Mme Marie-Claude
 Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Mme Danielle
 Bidard Reydet

Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 (Seine-Saint-Denis)
 Charles Lederman
 Félix Leyzour

Mme Hélène Luc
 Louis Minetti
 Robert Pagès
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 Hector Viron
 Robert Vizez

Ont voté contre

MM.

François Abadie
 Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Guy Allouche
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 François Autain
 Germain Authié
 Honoré Baillet
 José Balarelo
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Henri Belcour
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Mme Maryse
 Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 Jean Besson
 André Bettencourt
 Jacques Bialski

Pierre Biarnes
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 Marc Bœuf
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Marcel Bony
 Amédée Bouquerel
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Raymond Bourgine
 Philippe de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 André Boyer (Lot)
 Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Braconnier
 Mme Paulette
 Briseperrière
 Louis Brives
 Guy Cabanel
 Michel Caldagues
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Jacques Carat
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Robert Castaing
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert

Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 William Chervy
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Henri Collette
 Yvon Collin
 Françoise Collomb
 Claude Cornac
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Maurice Couve
 de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 Michel Darras
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Marcel Debarge
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 André Delelis
 Gérard Delfau

François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Rodolphe Désiré
 André Diligent
 Michel Doublet
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Bernard Dussaut
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Claude Estier
 Jean Faure
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Aubert Garcia (Gers)
 Gérard Gaud
 Jean-Claude Gaudin
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 François Giacobbi
 Charles Ginesy
 Jean-Marie Girault
 (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Gotschy
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-
 Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Roland Grimaldi
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Robert Guillaume
 Bernard Guymard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hauteclocque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hœffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Paul Kaus

Philippe Labeyrie
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
 Jean-François
 Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune
 (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Louis Longequeue
 Paul Loridan
 François Louisy
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Philippe Madrelle
 Kléber Malécot
 Michel Manet
 Hubert Martin
 Jean-Pierre Masseret
 Paul Masson
 François Mâthieu
 (Loire)
 Serge Mathieu
 (Rhône)
 Michel Maurice-
 Bokanowski
 Jean-Luc Mélenchon
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Louis Moinard
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Michel Moreigne
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet

Jean Natali
 Lucien Neuwhirh
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Georges Othily
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé
 Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarion
 Albert Pen
 Guy Penne
 Jean Pépin
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Louis Philibert
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Robert Pontillon
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Pradille
 Claude Prouvoeure
 Jean Puech
 Roger Quilliot
 Henri de Raincourt
 Albert Ramassamy
 René Régnault
 Henri Revol
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 (Vienne)
 Jean-Jacques Robert
 (Essonne)
 Jacques Roccaserra
 Mme Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Claude Saunier
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Franck Sérusclat
 René-Ferrus Signé
 Jean Simonin
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet

Pierre-Christian
Taittinger
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert

René Tréguët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
André Vallet
Pierre Vallon
Albert Vecten

André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

S'est abstenu

M. Daniel Millaud.

N'ont pas pris part au vote

MM. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance, et Alain Poher, président du Sénat.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.)

M. Jacques Pelletier.

Ont délégué leur droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. Etienne Dailly à M. Ernest Cartigny.
M. Christian Bonnet à M. Charles Jolibois.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	319
Nombre des suffrages exprimés	318
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour	16
Contre	302

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 2)

sur le sous-amendement n° 131 présenté par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste et apparenté à l'amendement n° 4 de la commission des lois sur l'article 1^{er} du projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances.

Nombre de votants	318
Nombre des suffrages exprimés	318
Pour	16
Contre	302

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.
Henri Bangou
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Mme Danièle
Bidard Reydet

Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
(Seine-Saint-Denis)
Charles Lederman
Félix Leyzour

Mme Hélène Luc
Louis Minetti
Robert Pagès
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

MM.
François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Guy Allouche
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
François Autain
Germain Authié
Honoré Baillet
José Balarello
René Ballayer

Bernard Barbier
Jean Barras
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Henri Belcour
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Mme Maryse
Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Daniel Bernardet

Roger Besse
Jean Besson
André Bettencourt
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
Marc Boeuf
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Marcel Bony
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin

Yvon Bourges
Raymond Bourgine
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer (Lot)
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Bracconnier
Mme Paulette
Brisepierre
Louis Brives
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Jacques Carat
Paul Caron
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Robert Castaing
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
William Chervy
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Yvon Collin
Francisque Collomb
Claude Cornac
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
Michel Darras
André Daugnac
Marcel Daunay
Marcel Debarge
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
André Delelis
Gérard Delfau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
Rodolphe Désiré
André Diligent
Michel Doublet
Franz Dubosq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Bernard Dussaut
André Egu
Jean-Paul Emin
Claude Estier
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Aubert Garcia (Gers)
Gérard Gaud
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard

François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginecy
Jean-Marie Girault
(Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Gœtschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Roland Grimaldi
Georges Gruillot
Yves Guéna
Robert Guillaume
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole
de Hauteclocque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hœffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Philippe Labeyrie
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Tony Larue
Robert Laucournet
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Bernard Legrand
(Loire-Atlantique)
Jean-François
Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
(Finistère)
Max Lejeune (Somme)
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
Roger Lise
Maurice Lombard
Louis Longequeue
Paul Loridant
François Louisy
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Philippe Madrelle
Kléber Malécot
Michel Manet
Hubert Martin
Jean-Pierre Masseret
Paul Masson
François Mathieu
(Loire)
Serge Mathieu
(Rhône)
Michel Maurice-
Bokanowski
Jean-Luc Mélenchon
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud

Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Louis Moïnard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Michel Moreigne
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo Makapé
Papiio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Albert Pen
Guy Penne
Jean Pépin
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Robert Pontillon
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourmy
Claude Pradille
Claude Prouvoeur
Jean Puech
Roger Quilliot
Henri de Raincourt
Albert Ramassamy
René Régnault
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
(Vienne)
Jean-Jacques Robert
(Essonne)
Jacques Roccaserra
Mme Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Gérard Roujas
André Rouvière
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Claude Saunier
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdilte
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Tréguët
Georges Treille
François Trucy

Dick Ukeiwé
Jacques Valade
André Vallet
Pierre Vallon

Albert Vecten
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux

Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

Ont délégué leur droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. Etienne Dailly à M. Ernest Cartigny.
M. Christian Bonnet à M. Charles Jolibois.

N'ont pas pris part au vote

MM. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance, et Alain Poher, président du Sénat.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.)

M. Jacques Pelletier.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	319
Nombre des suffrages exprimés	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour	16
Contre	303

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

ABONNEMENTS				
EDITIONS		FRANCE	ETRANGER	
Codes	Titres	et outre-mer		
		Francs	Francs	
	DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :			
03	Compte rendu..... 1 an	108	852	
33	Questions..... 1 an	108	554	
83	Table compte rendu.....	52	86	
93	Table questions.....	52	95	
	DEBATS DU SENAT :			
05	Compte rendu..... 1 an	99	535	
35	Questions..... 1 an	99	349	
85	Table compte rendu.....	52	81	
95	Table questions.....	32	52	
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :			
07	Série ordinaire..... 1 an	670	1 572	
27	Série budgétaire..... 1 an	203	304	
	DOCUMENTS DU SENAT :			
09	Un an.....	670	1 536	
<p>Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances. <p>Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.</p>				
<p>DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 TELEPHONE ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 STANDARD GENERAL : (1) 40-58-75-00 TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS</p>				
<p>En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.</p>				
<p>Tout paiement à la commande facilitera son exécution Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.</p>				

Prix du numéro : 3 F