

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

14^e SÉANCE

Séance du lundi 30 octobre 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 2816).
2. **Endettement des particuliers.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2816).

Discussion générale : Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé de la consommation ; Jean Simonin, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Lucien Lanier, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Jacques Thyraud, Jean Arthuis, Charles Lederman, William Chervy, Paul Loridant, Robert Laucournet.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 2834)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 2834)

MM. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques ; Charles Lederman ; Mme le secrétaire d'Etat, MM. le président, Claude Estier.

Suspension et reprise de la séance (p. 2835)

Division et articles additionnels
avant l'article 1^{er} (*réserve*) (p. 2835)

Amendement n° 57 de M. Claude Estier. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, Mme le secrétaire d'Etat, MM. Charles Lederman, Robert Laucournet. - Réserve.

Demande de réserve des amendements constituant des articles additionnels. - Mme le secrétaire d'Etat, MM. le rapporteur, Charles Lederman. - La réserve est ordonnée.

Divisions additionnelles avant l'article 1^{er} (p. 2836)

Amendement n° 25 de la commission et sous-amendement 169 de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis ; amendements n°s 87 de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, 71 de M. Claude Estier et 137 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, Robert Laucournet, le président, Charles Lederman, Mme le secrétaire d'Etat, MM. le président de la commission, Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait de l'amendement n° 71 ; rejet du sous-amendement n° 169 ; adoption de l'amendement n° 25 constituant une division additionnelle, les autres amendements devenant sans objet.

Demande de réserve de l'amendement n° 137. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, Mme le secrétaire d'Etat. - La réserve est ordonnée.

Amendements n°s 26 de la commission et 88 de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. - M. le rapporteur, Mme le secrétaire d'Etat, MM. le rapporteur pour avis, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman. - Retrait de l'amendement n° 26 ; adoption de l'amendement n° 88 constituant une division additionnelle.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (p. 2839)

Amendement n° 120 rectifié de M. Jean Arthuis. - Réserve.

Article 1^{er} (p. 2839)

Amendement n° 27 (*priorité*) de la commission, sous-amendements n°s 190 à 192 du Gouvernement, 170 rectifié, 171, 172 rectifié de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, 183 de M. Philippe François, 72 rectifié et 73 rectifié *bis* de M. Claude Estier ; amendements n°s 121 rectifié *bis* de M. Jean Arthuis, 138, 139 de M. Charles Lederman, 89 de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, 56 de M. Jean Chérioux, 4 de M. Xavier de Villepin, 118 et 12 de M. Ernest Cartigny. - M. le rapporteur, Mme le secrétaire d'Etat, MM. le rapporteur pour avis, Philippe François, Robert Laucournet, Jean Arthuis, Robert Pagès, Charles Lederman, Jean Chérioux, Xavier de Villepin, Ernest Cartigny, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Thyraud, le président de la commission. - Retrait de l'amendement n° 89 et des sous-amendements n°s 170 rectifié, 171, 192 et 72 rectifié ; rejet des sous-amendements n°s 190 et 183 ; adoption des sous-amendements n°s 191, 172 rectifié *bis*, 73 rectifié *bis* et, au scrutin public, de l'amendement n° 27 constituant l'article modifié ; les autres amendements devenant sans objet.

Suspension et reprise de la séance (p. 2847)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

MM. Charles Lederman, le président, Mme le secrétaire d'Etat.

Article 2 (p. 2848)

Amendements n°s 122 rectifié de M. Jean Arthuis, 140 de M. Charles Lederman, 28 rectifié de la commission et sous-amendements n°s 173 à 176 de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis ; et 184 rectifié de M. Philippe François ; amendements n°s 90 à 92 de M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, 5 (*première et deuxième parties*), 6 de M. Xavier de Villepin, et 13 rectifié de M. Ernest Cartigny. - MM. Jean Arthuis, Robert Pagès, le rapporteur, le rapporteur pour avis, Philippe François, Daniel Millaud, Ernest Cartigny, Mme le secrétaire d'Etat, MM. Jacques Thyraud, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Henri Collette. - Retrait des amendements n°s 122 rectifié, 90 à 92, 13 rectifié et du sous-amendement n° 184 rectifié ; rejet, au scrutin public, de l'amendement n° 140 ; rejet des sous-amendements n°s 173 et 175 (*deuxième partie*) ; adoption des sous-amendements n°s 174 et 175 (*première partie*), le sous-amendement n° 176 devenant sans objet.

Rejet de l'amendement n° 28 rectifié.

MM. le rapporteur, Daniel Millaud, le président, le rapporteur pour avis, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean Chérioux.

Suspension et reprise de la séance (p. 2855)

Amendement n° 204 rectifié de la commission et sous-amendement n° 205 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - M. le rapporteur, Mme le secrétaire d'Etat, MM. Jean Clouet, Charles Lederman, Gérard Larcher, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean Arthuis, Jean Chérioux, Henri

Collard. - Rejet du sous-amendement n° 205 ; adoption de l'amendement n° 204 rectifié, les amendements n°s 5 et 6 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. **Ordre du jour** (p. 2857).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

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

La séance est ouverte à dix heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

ENDETTEMENT DES PARTICULIERS

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 485 rectifié, 1988-1989) relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers (Rapport n° 40 1989-1990) et avis n° 43 (1989-1990).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé de la consommation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, aujourd'hui les ménages français ont des dettes qui représentent la moitié de leur revenu annuel disponible. A titre de comparaison, les dettes des Français représentaient, à la fin des années 1950, à peine deux semaines de leur revenu.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un phénomène nouveau qui est l'explosion du crédit à la consommation. En 1980, le taux de croissance annuel des crédits à la consommation était de 6 p. 100. Mais, en 1985, il a atteint 21 p. 100 ; en 1986, 39 p. 100 ; en 1987, 33 p. 100 ; et en 1988, 22 p. 100. Selon les dernières estimations de la Banque de France, il sera vraisemblablement de 12 p. 100 en 1989, c'est-à-dire 335 milliards de francs d'encours.

Vu de l'étranger, l'endettement des ménages français paraît tout à fait dérisoire. En 1987, l'encours des crédits à la consommation rapporté au revenu disponible annuel atteignait en France 6 p. 100, contre 13,3 p. 100 en Grande-Bretagne - soit le double - 15,5 p. 100 en République fédérale d'Allemagne et 24 p. 100 aux Etats-Unis.

A quoi doit-on cette récente et forte explosion du crédit à court terme en France ? Nous pouvons répertorier plusieurs raisons qui se cumulent pour aboutir à ce résultat.

C'est d'abord, et naturellement, l'arrêt de l'encadrement du crédit en 1985, mais également le fait que les revenus des Français ont connu une longue période d'austérité pendant la crise économique. Il est évident que la stagnation du pouvoir d'achat qui en est résultée a fait « voler en éclats » - si je puis dire - les dernières résistances naturelles que les Français pouvaient encore avoir contre le crédit. Les Français ont donc emprunté pendant cette dernière période, et ce d'autant qu'ils ne voulaient pas ralentir leur consommation, et ils ont tiré considérablement sur leur épargne quand ils en avaient.

Troisième raison : l'explosion récente, en France, du crédit à la consommation offert aux particuliers doit beaucoup au fait que les banques ont perdu une partie de leur clientèle constituée par les entreprises, à cause notamment du second marché. Elles ont donc cherché à substituer à cette clientèle d'entreprises une clientèle nouvelle ; elles ont donc multiplié les offres de crédit aux particuliers, tout en développant des méthodes de vente pour leurs nouveaux produits financiers, d'une agressivité sans précédent.

D'ailleurs, un sondage réalisé par la profession bancaire montre que le crédit à la consommation représente leur produit le plus rentable, et de loin, avant les dépôts à vue ou à moyen terme, avant les actions, avant les obligations.

En 1987, le crédit immobilier a également augmenté, relativement peu toutefois par rapport au crédit à la consommation, puisque cette augmentation est de l'ordre de 7 p. 100 et qu'environ 490 000 ménages y ont recours.

Ce n'est donc pas ce type de prêts à long terme qui a modifié le paysage mais véritablement l'explosion des prêts à court terme. Avant-hier, on parlait de vente à tempérament ; hier, on parlait de crédit à la consommation - voyez, j'emploie encore ce mot - aujourd'hui, il faudrait utiliser l'expression : « crédit de trésorerie ».

Si j'insiste sur ces changements de vocabulaire - vente à tempérament, crédit à la consommation, crédit de trésorerie - c'est qu'il ne s'agit pas de la même chose. Le produit est différent.

Ces changements de vocabulaire sont significatifs des changements de produits mais aussi de mentalité. Aujourd'hui, le crédit offert n'est plus affecté à l'achat d'un bien particulier. Il est offert en permanence pour n'importe quel projet de l'emprunteur : dix-sept millions de cartes bancaires sont en circulation ; vingt millions de cartes privatives sont émises par des magasins, par des sociétés de vente par correspondance, par des sociétés de crédit spécialisées qui offrent un crédit permanent constamment renouvelé.

Bien sûr, les Français profitent de l'abondance de cette offre : plus de dix millions d'entre eux ont recours au crédit. Cette explosion n'aurait rien qui doive nous inquiéter - je vous l'ai dit tout à l'heure, nous avons beaucoup de retard par rapport aux pays voisins, pour ne pas parler de l'Amérique du Nord - si elle ne s'accompagnait d'un nombre croissant d'incidents de paiement, d'un nombre croissant de familles ou de particuliers que j'appelle « surendettés ». Pourquoi ? Parce qu'ils ne peuvent plus faire face à leurs engagements de remboursement avec leur revenu disponible.

Bien évidemment, la question que nous nous posons tous est la suivante : y a-t-il un seuil mathématique du surendettement ? Peut-on définir le surendettement à partir d'un ratio tel que le rapport des mensualités à rembourser sur le revenu mensuel disponible ? La réponse est négative. Il n'existe pas de ratio universel qui puisse servir de norme et qui permette de dire qu'au-delà de ce ratio on est surendetté, qu'en deçà, on peut encore s'endetter. En effet, un ratio de 20 p. 100 pour des ménages à revenu modeste peut représenter une

situation de surendettement alors qu'un ratio de 50 p. 100 est parfaitement supportable pour un célibataire qui dispose d'un emploi stable.

Il faut donc pondérer ce critère par une appréciation de la situation personnelle, familiale, professionnelle, patrimoniale de l'emprunteur, comme le font d'ailleurs tous les établissements financiers dans leur méthode dite de *scoring*.

Actuellement, d'après l'étude qu'a menée à ma demande et à celle du ministre de l'économie et des finances le conseil national du crédit et d'après les renseignements que peuvent nous fournir les établissements financiers et la Banque de France, on évalue à plus de 200 000 les ménages surendettés, ce qui représente environ 2 p. 100 des 10 millions de Français qui ont recours au crédit.

Quelles sont les causes les plus fréquentes qui provoquent cette situation de surendettement ?

La plus importante, qui revient en permanence dans tous les dossiers que nous avons étudiés, est le manque d'information des Français.

Une étude très intéressante réalisée par le centre de recherche sur le budget familial montre que 69 p. 100 des emprunteurs n'ont aucune idée du taux d'intérêt des prêts qu'ils contractent et que 79 p. 100 d'entre eux, seulement, connaissent le montant de leurs mensualités, ce qui veut dire qu'un emprunteur sur cinq ne la connaît même pas ! Enfin, 71 p. 100 seulement connaissent la durée de leur prêt.

S'ajoute à cette mauvaise information une publicité que j'appellerai, dans nombre de cas, désastreuse en tant qu'elle masque systématiquement à l'emprunteur le coût réel, à long terme, du crédit proposé.

En résumé, la première cause du surendettement semble bien être le manque d'information.

La deuxième cause fréquente est à chercher dans les événements graves qui détruisent l'équilibre déjà très précaire du budget familial.

Une étude menée par l'union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M. montre que 15 p. 100 de leurs dossiers de surendettement sont dus à la maladie ; 11 p. 100 à des problèmes d'emploi, plus précisément de chômage ; 4,5 p. 100 à des divorces et 4,5 p. 100 à des accidents tels que des accidents de voiture - voiture considérée comme outil de travail acheté à crédit, etc.

Ce qui a alerté les fédérations d'organismes d'H.L.M., c'est la hausse constante du pourcentage des loyers impayés, lequel représente de 4 à 5 p. 100 des sommes collectées. Par ailleurs, des études de ces mêmes organismes il ressort que, majoritairement, le surendettement d'une famille est lié à un endettement supplémentaire à court terme, qui vient aggraver un endettement déjà existant, soit en termes de loyer à payer, soit en termes d'accession à la propriété. La charge d'endettement qui résulte des prêts à court terme est telle qu'elle réduit fortement et brutalement le revenu disponible de la personne.

Une troisième cause importante du surendettement réside dans les pratiques commerciales des établissements financiers. Accumuler jusqu'à dix, voire quinze crédits - j'ai même vu le cas d'une famille devant rembourser vingt crédits ! - lorsque les revenus sont très modestes, n'est possible que si les derniers prêteurs ne tiennent pas compte des capacités d'endettement de l'emprunteur.

Le Gouvernement pouvait-il rester indifférent à la détresse de ces familles qui ne savent plus à quelle porte frapper pour essayer de se sortir d'affaire ? Evidemment, non. Le surendettement est un mécanisme d'exclusion ; c'est une pente qui peut être inexorable vers la pauvreté et la misère.

Par ailleurs, le Gouvernement peut-il regarder d'un œil serein les bureaux d'aide sociale des communes et les organismes sociaux prendre en charge le remboursement de crédits à 18 p. 100 contractés par des familles dont ils ont la tutelle ? L'assistantat social a un effet pervers ; en effet, les sociétés de crédit n'hésitent pas à prêter à des familles sous tutelle, sachant qu'elles pourront s'adresser à la tutelle pour récupérer leur créance.

Le Gouvernement peut-il regarder d'un œil serein ce transfert s'effectuer « sur son dos », si je puis dire, puisque l'Etat subventionne - et très largement depuis l'année dernière - les organismes d'H.L.M. en déficit, qu'il a créé le revenu minimum d'insertion, et qu'il alimente des fonds spéciaux au

titre des procédures « pauvreté-précarité », qui permettent de payer les factures de gaz ou d'électricité non acquittées par ces mêmes familles qui remboursent des prêts à 18 p. 100 ?

Vous mesurez le transfert de charges qui s'opère au détriment de l'Etat ! Celui-ci fournit déjà un effort considérable pour aider ces familles. Or, cet effort n'est absolument pas à la mesure des difficultés financières qu'elles connaissent du fait des crédits à court terme qu'elles sont obligées de rembourser.

Après avoir cerné l'ensemble du problème posé à l'Etat, le Gouvernement a considéré qu'il fallait apporter une réponse globale à ce problème à la fois économique - fonctionnement des établissements financiers et du crédit en France - et social, puisqu'il s'agit d'une situation d'urgence pour des familles dont la plupart sont dans la détresse. Il s'est donc mis au travail ; il a adopté une méthode et s'est fondé sur plusieurs principes.

La méthode a consisté, d'abord, à s'informer sur ce qui existait chez nos voisins, là où le crédit est beaucoup plus développé que chez nous et où les procédures d'aide aux familles en difficulté sont en œuvre, parfois, depuis le début de ce siècle.

Nous avons aussi organisé la concertation avec toutes les parties concernées : associations de consommateurs, associations familiales, services sociaux, organismes publics, professionnels du crédit et administrations. Dix-huit mois de discussions, de recherche patiente des solutions les plus adaptées à la mentalité, aux institutions françaises, aux moyens dont nous disposions, ont été nécessaires. Nous nous sommes vite rendu compte que des mécanismes qui relèvent du droit anglo-saxon ou qui ont été appliqués pour les entreprises en difficulté n'étaient pas transposables en totalité. Nous avons donc dû innover.

Les esprits ont évolué au cours de ces dix-huit mois. J'ai souhaité que nous abordions cette phase de la concertation et de la recherche des solutions dans l'esprit le plus pragmatique possible. Nous avons donc pu approfondir considérablement la discussion, dont le débat parlementaire constitue naturellement l'une des étapes essentielles.

Le Gouvernement, qui a adopté une méthode, s'est aussi fondé sur quelques principes simples afin d'éviter deux risques : d'abord, ne pas limiter la liberté d'accès des Français au crédit, ce qui aurait abouti très vite à interdire cet accès aux familles les plus pauvres ; ensuite, ne pas faire croire aux Français qu'ils pourraient s'endetter sans avoir à rembourser leurs dettes. Au contraire, trois soucis nous ont guidés de façon permanente pour élaborer les solutions que nous avons retenues.

Premier souci : comment faire de la prévention, comment la développer, c'est-à-dire comment responsabiliser les emprunteurs ? J'avais annoncé au conseil des ministres du mois d'avril que le projet de loi comporterait un volet « prévention ». Ce volet, qui a été soumis par le Gouvernement, au Conseil d'Etat, a été quelque peu allégé. Je compte beaucoup sur la discussion qui va s'engager aujourd'hui et sur votre travail, mesdames, messieurs les sénateurs, pour compléter, par des mesures concrètes, les dispositions préventives qui sont justement de nature à prévenir certains risques de mauvaise information et à responsabiliser un peu mieux les emprunteurs.

Deuxième souci : moraliser les pratiques commerciales et encourager la réflexion déontologique des professionnels, c'est-à-dire responsabiliser les prêteurs et leur donner les moyens d'information dont ils ont manqué jusqu'à présent pour apprécier la capacité d'endettement des emprunteurs. Ils ne pourront plus dire ainsi qu'ils ignoraient ou qu'ils n'étaient pas en mesure de connaître la situation.

Enfin, dernier souci : organiser une procédure collective appropriée au traitement global des difficultés des familles. D'une certaine manière, il s'agit là de responsabiliser les pouvoirs publics. Contrairement à ses voisins européens, la France ne disposait jusqu'à ce jour d'aucune procédure collective de traitement du surendettement des particuliers. Nous faisons aujourd'hui une œuvre de modernisation nécessaire dans l'optique de la construction européenne et de l'harmonisation des procédures.

Il convenait que notre pays se dote d'un dispositif. Je le souhaitais équilibré, cohérent, souple, peu coûteux et de nature à responsabiliser toutes les parties en cause. Ce dispo-

sitif, vous le connaissez maintenant ; vous l'avez beaucoup travaillé, comme j'ai pu m'en rendre compte en lisant les rapports de M. Simonin et de M. Lanier. Vos commissions, qui ont déposé de très nombreux amendements, l'ont étudié longuement sous ses différents aspects ; je serais donc très brève.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, le volet « prévention » du projet de loi, très « amaigri » après son passage devant le Conseil d'Etat, sera utilement complété par les amendements que vous avez préparés et par ceux que le Gouvernement a déposés, s'agissant, notamment, du délai de rétractation en matière d'achats immobiliers ou du fichier des incidents de paiement.

Le volet « conciliation amiable » est concrétisé par la création de commissions départementales dont la composition s'inspire des circulaires du 12 juillet 1982 sur les Codefi, à destination des entreprises, et du 10 octobre 1988, concernant les difficultés des agriculteurs. Ces commissions, à majorité administrative, dont le secrétariat sera assuré par la Banque de France, pourront instruire le dossier des familles surendettées sans encombrer les tribunaux, qui sont déjà surchargés de travail. Nous avons eu le souci d'offrir à ces familles une procédure rapide et souple, capable de s'appliquer dans l'urgence.

Chaque commission aura deux mois pour élaborer un plan d'allègement qui tienne compte des capacités financières des ménages et qui soit susceptible d'obtenir l'accord de toutes les parties concernées. Si l'accord n'est pas possible, s'il ne se réalise pas sur la base des propositions de la commission, alors le juge d'instance sera saisi. Nous avons choisi le juge d'instance pour deux raisons : d'une part, parce qu'il a l'habitude et l'expérience de ces questions : - 75 p. 100 des affaires des tribunaux d'instance concernent les dettes impayées - d'autre part, parce qu'il est le plus proche du citoyen.

Cette nouvelle procédure de règlement judiciaire donne au juge des pouvoirs importants, analogues à ceux de la commission, d'étalement des délais, de réduction des taux d'intérêt et de remise des créances.

Tel est le projet qui vous est présenté aujourd'hui, sur lequel, bien sûr, je pourrais m'apesantir, mais je préfère vous écouter m'en parler.

C'est un texte novateur et qui, comme tel, devra faire la preuve de son efficacité ; c'est pourquoi il est prévu qu'un bilan de son application sera effectué au bout de deux ans. Cependant, il ne prétend pas résoudre tous les problèmes de notre société. Ce serait impossible, d'ailleurs, compte tenu des moyens dont nous disposons et du fait que la loi ne peut pas tout régler. En effet, l'éducation, l'information, le soutien aux associations qui, depuis des années, viennent en aide aux débiteurs en difficulté, de même que la recherche d'une authentique déontologie professionnelle, sont plus que jamais indispensables. Ces actions doivent accompagner la démarche législative si l'on veut qu'elle soit réellement efficace.

Enfin - je terminerai par là - c'est un texte d'espoir pour des dizaines de milliers de familles qui ne savent plus à qui s'adresser et qui ont découvert, à leurs dépens, que le crédit facile n'était pas un crédit gratuit, quoique certains veuillent le leur faire croire.

C'est pourquoi - je vous prie de m'en excuser, mesdames, messieurs les sénateurs - je me suis permis de demander que ce projet de loi soit déclaré d'urgence. Nous connaissons tous des situations concrètes - vous recevez les personnes en difficulté dans vos permanences, comme je le faisais moi-même lorsque j'étais député - qui sont dramatiques et qu'il convient de régler le plus rapidement possible. Nous ne pouvions pas prolonger indéfiniment le débat sur cette question sans apporter aux Français, qui le souhaitent, une réponse concrète. (*Applaudissements sur les travées socialistes. M. Jean Chérioux applaudit également.*)

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

M. Jean Simonin, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi que nous avons à examiner aujourd'hui est relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers.

Il a été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat. Il vise à organiser un ensemble de procédures permettant de réduire et de résoudre les problèmes que les familles endettées à l'excès ont à affronter lorsqu'elles se retrouvent dans l'incapacité d'assurer le paiement de leurs dettes.

Il est donc nécessaire d'analyser, d'abord, le problème posé par le surendettement des particuliers, avant d'apprécier le dispositif présenté et d'expliquer les propositions de la commission des affaires économiques et du Plan sur ce sujet.

D'un point de vue théorique, il n'existe pas de mesure satisfaisante du surendettement des particuliers en raison de la difficulté qu'il y a à définir le phénomène de manière précise.

Une définition opérationnelle est complexe à établir. L'approche par l'insuffisance du revenu disponible à couvrir les charges permanentes incompressibles fournit un outil théorique imparfait. La notion de charge incompressible possède un aspect subjectif pénalisant, car ce qui est incompressible pour les uns peut ne pas l'être pour les autres.

Les critères que constituent le taux d'effort de remboursement consenti par les ménages ou le niveau de revenu n'ont pas une pertinence absolue. On ne peut, en effet, reconnaître les études effectuées par le conseil national du crédit sur le sujet, établir une « véritable relation de causalité déterministe » entre le taux d'effort ou le revenu disponible et la survenance d'impayés.

Les calculs des variations du taux d'impayés par niveau d'endettement effectués par une société financière sur plus de 50 000 dossiers démontrent que les taux d'impayés ne sont pas proportionnels au taux d'endettement, puisque les taux d'impayés les plus élevés visent des taux d'efforts de 20 à 30 p. 100 et le taux d'impayés le plus faible concerne les ménages endettés à plus de 50 p. 100 de leurs ressources.

Les enquêtes, menées par le centre de recherche économique sur l'épargne, sur les ménages ayant accédé à la propriété en 1987 établissent parallèlement que le revenu moyen des bénéficiaires de prêts d'accession à la propriété auprès des sociétés de crédit immobilier H.L.M. est le plus faible des établissements prêteurs et que c'est pourtant au sein de cette population que le taux de créances douteuses est le moins élevé.

Le taux d'effort de remboursement, en tant que tel, ne constitue pas, non plus, un indicateur réellement approprié, car un certain nombre de ménages sont fortement endettés, mais ils disposent d'un patrimoine suffisant pour rembourser leurs emprunts, même en cas d'événements imprévus.

Enfin, les taux d'impayés ou d'incidents n'ont pas de valeur générale. Ils dépendent par trop de la politique de recouvrement de chaque établissement. Ils ne permettent pas de distinguer ce qui est dû à des problèmes temporaires de liquidité ou à une véritable insolvabilité.

La définition du surendettement ne peut donc reposer que sur un faisceau d'indices composé des éléments qui viennent d'être évoqués.

La mesure du phénomène s'en trouve compliquée d'autant et elle ne peut, en définitive, résulter que d'une appréciation intuitive.

Ainsi, le conseil national du crédit retient parmi les ménages endettés « ceux qui disposent de revenus faibles et plus encore ceux qui ont peu ou pas de patrimoine » et estime que « 200 000 ménages environ supportent des mensualités de remboursement qui dépassent 60 p. 100 de leurs revenus et peuvent être considérés comme surendettés ». Il reconnaît toutefois que la situation des différentes catégories d'emprunteurs, au regard de l'endettement, est mal connue.

Son évaluation peut, d'ailleurs, être corrigée par le nombre de familles placées sous tutelle des allocations familiales, qui s'élève actuellement à 27 000.

Il faut également souligner que des ménages à revenus moyens peuvent aussi se trouver en situation de surendettement.

Les causes du surendettement, quant à elles, sont plus clairement identifiées, puisqu'il est possible de déterminer, concrètement, les raisons des problèmes rencontrés et de tenter de les classer, même si leur hiérarchisation apparaît difficile faute de données quantitatives incontestables.

La dégradation de la situation d'endettement des ménages peut, tout d'abord, être imputable à leur imprévoyance lorsqu'ils s'engagent au-delà de ce que permettent leurs ressources.

Une information imparfaite des emprunteurs ou un risque mal évalué peuvent aussi être à l'origine d'un endettement excessif.

Des enquêtes des caisses d'allocations familiales font ressortir que les problèmes naissent fréquemment d'une incompréhension des mécanismes de l'aide personnalisée au logement, A.P.L., lors de l'accession à la propriété.

La cause majeure d'une sous-évaluation de la portée de l'engagement reste, cependant, la désinflation de ces dernières années, qui a considérablement aggravé le coût réel des charges d'emprunts immobiliers. Cette désinflation a bouleversé les anticipations de nombreux ménages qui, croyant à la poursuite d'une tendance trentenaire, comptaient sur l'érosion monétaire pour rendre supportable, puis légère, leur charge de remboursement.

Le problème a pris une acuité tout à fait particulière pour les souscripteurs de prêts à échéances progressives. Un arrêté du 26 janvier 1982 a porté jusqu'à 8 p. 100 la progressivité annuelle des échéances de prêts conventionnés.

En 1986, certaines dispositions réglementaires ont, cependant, permis de réaménager les prêts conventionnés consentis avant 1984 au profit des souscripteurs de prêts conventionnés dont les charges se sont révélées excessives.

Le système des échéances progressives a joué pour des prêts autres que les prêts conventionnés. Leurs attributaires ont dû faire face à des situations parfois périlleuses en raison de « l'effet de ciseaux » résultant d'une importante diminution des taux d'inflation et de remboursements à taux réel croissant.

Ces analyses amènent, au total, à considérer que la mauvaise appréciation des capacités de remboursement peut se trouver partagée par le prêteur.

Certains cas de surendettement peuvent, d'ailleurs, être imputables à la politique d'offre des distributeurs de prêts ou de divers intermédiaires.

Les accords passés entre les organismes financiers et les vendeurs de maisons clés en main, ou les constructeurs automobiles, sont souvent cités comme étant à l'origine de plans de financement irréalistes.

Le vendeur peut, en effet, chercher à effectuer la vente et à percevoir la commission versée par le prêteur sans toujours se soucier de la situation réelle de son client.

De ce point de vue, la grande simplicité d'ouverture de certains comptes de crédit permanent n'est pas sans offrir de dangereuses facilités aux emprunteurs les plus vulnérables.

D'après l'union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M., le surendettement trouve, souvent, son origine dans l'ajout de crédits à court terme à un prêt d'accession à la propriété, car ils se remboursent habituellement sur des durées courtes, suscitent des mensualités importantes et réduisent fortement le revenu disponible.

A l'ensemble de ces causes s'ajoutent tous les éléments de nature accidentelle qui provoquent une diminution de revenus. Dans leur vocabulaire particulier, les experts désignent le jeu de ces facteurs par le terme de « surendettement passif ».

Les difficultés peuvent naître d'une situation défavorable entraînant une diminution transitoire des ressources ou une augmentation des charges. Le poids excessif des dettes résulte alors d'une « illiquidité » pouvant se résorber au moyen de reports d'échéance.

L'impossibilité d'honorer ses engagements peut naître de facteurs structurels : perte d'un emploi, divorce ou séparation, invalidité, maladie de longue durée. De tels événements affectent la capacité de gain et donc la solvabilité du ménage et conduisent à des difficultés beaucoup plus sérieuses.

En définitive, quelle que soit l'exacte mesure arithmétique du phénomène et quelles qu'en soient les causes, un endettement excessif engendre une situation difficilement supportable pour les foyers qui le subissent. Il est synonyme de privations, de conflits familiaux, de contentieux, voire de ruine et de marginalisation irrémédiable.

Il se trouve à l'origine de problèmes sociaux sérieux, attestés tant par les parlementaires et l'administration que par des magistrats et les associations consuméristes.

Or, les dispositifs juridiques et techniques existants sont, le plus souvent, inadaptés à une solution à la fois humaine et efficace de ces problèmes qui ne peuvent laisser indifférent le législateur.

Leur accroissement au cours de ces dernières années ne peut donc que l'inciter à prendre des mesures correctives.

Cependant, il n'y a pas de surendettement sans recours au crédit sous une forme ou une autre.

Les dispositions pouvant être envisagées nécessitent, donc, quelque circonspection, car il ne s'agit pas, à cette occasion, de porter atteinte au fonctionnement d'un système de crédit qui satisfait le plus grand nombre et qui reste un élément essentiel du développement économique de notre pays.

Au total, l'ensemble des établissements de crédit emploient environ 440 000 personnes.

Le rapport « Modernisation et gestion sociale des établissements de crédit », publié récemment à la suite d'une demande faite au Conseil national du crédit par le ministre de l'économie et des finances, souligne que cette activité est promise à « une période de profonde mutation qui va accroître l'exigence de modifier les modes de gestion ».

La libération des mouvements de capitaux et les échéances européennes proches risquent, en effet, de faire entrer ce secteur économique dans une zone de turbulences qui appelle un grand effort d'adaptation.

Sa vitalité, traduite en particulier par le dynamisme de l'offre de crédit, n'est pas en cause, mais il est certain qu'il demeurera sensible au cours des prochaines années et que toute modification des conditions d'exercice de son activité doit s'effectuer prudemment.

Aussi, en cherchant à résoudre le problème du surendettement, la commission des affaires économiques et du Plan s'est-elle très attentivement préoccupée d'éviter deux éventuelles conséquences : premièrement, porter atteinte à la compétitivité de notre système bancaire et financier et compromettre sa capacité d'emploi ; deuxièmement, ébranler les fondements du droit des contrats et faire croire qu'avec ce texte, en France, on pourrait avoir des dettes et ne pas les rembourser.

M. Xavier de Villepin. Bravo !

M. Jean Simonin, rapporteur. N'oublions pas que, d'une manière ou d'une autre, les crédits non remboursés sont payés par les emprunteurs qui respectent leurs engagements !

M. Xavier de Villepin. Très bien !

M. Jean Simonin, rapporteur. La commission des affaires économiques a donc cherché à concilier deux valeurs auxquelles elle est également attachée : d'une part, les valeurs humanistes et sociales qui amènent naturellement à s'intéresser au sort des plus défavorisés et à leur garantir la meilleure protection juridique ; et, d'autre part, les valeurs de responsabilité et de liberté qui ont fondé la prospérité de notre pays et qui imposent de laisser les individus assumer la responsabilité de leurs actes.

C'est dans cet esprit qu'elle a examiné ce projet de loi.

Celui-ci, Mme le secrétaire d'Etat l'a rappelé il y a peu de temps, comporte deux ensembles de mesures : des mesures préventives et des mesures curatives.

Mais, si la prévention tient effectivement la première place dans l'intitulé du projet de loi, les nouvelles mesures la concernant n'apparaissent qu'à partir de l'article 9. La commission a fait part de son étonnement et a souligné ce manque de logique à Mme le secrétaire d'Etat lors de son audition.

Toutefois, afin de ne pas perjurber les débats, elle a respecté l'ordre de présentation du projet de loi et examiné ce dernier dans sa forme actuelle.

Cependant, soucieux de respecter la logique, j'exposerai d'abord les mesures préventives.

Ces mesures, fort modestes en l'état actuel du texte que nous examinons, consistent principalement en une limitation de la durée des contrats de crédit permanent et en une interdiction de certaines publicités utilisant l'argument du versement de prestations sociales pour la promotion du crédit.

Un amendement du Gouvernement a complété ce mince volet en créant un fichier informatique national des incidents de remboursement de crédits. Il sera géré par la Banque de

France, seule autorité habilitée à donner accès à ce type d'informations. La création de ce fichier soulève quelques questions délicates quant à son caractère unique et à son contenu.

Dès l'abord, l'insuffisance de ce dispositif préventif a convaincu la commission des affaires économiques qu'il était nécessaire de le renforcer : « Le dépistage préalable apparaît toujours préférable à l'hospitalisation urgente. »

Elle a poursuivi cet objectif avec la conviction que la multiplication des obligations complique le droit et rend sa protection moins efficace. Elle ne s'est donc pas engagée dans la voie d'une accumulation des contraintes imposées aux prêteurs, dont la répétition sur chaque contrat entraînerait un coût non négligeable et pénaliserait à la fois les emprunteurs et l'économie dans son ensemble. Elle a simplement cherché, dans toute la mesure possible, à corriger les excès constatés.

Le projet de loi comporte, par ailleurs, des mesures curatives d'une portée parfois contestable. Ces mesures imposent un dispositif d'exception, dérogeant au droit commun des contrats et des voies d'exécution et réservé aux seules personnes surendettées.

Elles s'articulent autour de deux axes : d'une part, une procédure collective de conciliation confiée à une commission administrative départementale saisie par le débiteur en difficulté ou par un juge devant lequel est portée une action civile relevant de la compétence de ladite commission ; d'autre part, une procédure judiciaire confiée au juge d'instance, qui voit ses pouvoirs largement accrues au regard du droit commun. En effet, ce juge intervient à la demande du débiteur ou de ses créanciers si la commission, deux mois après sa saisine, n'a pu recueillir d'accord ou, à tout moment, si un créancier engage ou poursuit une procédure d'exécution.

De cette manière, on institue implicitement une procédure collective de redressement judiciaire, qui confie au juge d'instance d'importants pouvoirs. Celui-ci peut, en effet, reporter ou échelonner le paiement des dettes, décider que les sommes reportées porteront intérêt à taux réduit ou que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital.

Enfin, sous certaines conditions, dans l'hypothèse d'une créance immobilière non apurée par la vente du logement, le juge peut réduire le solde dans des proportions telles que son paiement soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur.

La commission des affaires économiques a examiné ce dispositif avec une triple préoccupation, qui lui paraît pouvoir être acceptée par le Sénat.

Une préoccupation d'efficacité, tout d'abord : il nous a semblé qu'en l'état actuel du problème et avant de rechercher des solutions parfaites il valait mieux trouver des moyens concrets et réalistes de résoudre les situations de surendettement.

Une préoccupation sociale, ensuite : il nous est apparu qu'il n'était pas possible de rester indifférent aux drames familiaux et sociaux que cause le surendettement.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Jean Simonin, rapporteur. Il faut savoir accepter des dérogations aux principes fondamentaux du droit civil pour aider et ramener à une vie normale ceux que la grande presse a appelés les « accidentés de la vie à crédit ».

Une préoccupation d'équité, enfin : nous avons jugé que la résolution de cas douloureux ne devait pas s'effectuer au détriment des forces vives de notre pays et pénaliser ceux qui ont su consentir de grands sacrifices pour honorer le remboursement de leurs emprunts.

Au vu de ces trois principes d'efficacité, d'action sociale et d'équité, la commission des affaires économiques a estimé que le projet du Gouvernement comportait, certes, plusieurs dispositions positives, mais présentait de trop nombreux défauts.

Les points positifs qu'elle a notés sont au nombre de trois.

En premier lieu, par ce projet de loi, le Gouvernement institue une procédure d'exception, c'est-à-dire qu'il prévoit des moyens exorbitants du droit commun, mais uniquement pour traiter de situations exceptionnelles.

Par ailleurs, le texte reste pragmatique. Il organise la procédure amiable devant une commission administrative et non devant un tribunal, comme cela se fait pour les commerçants, les artisans et les agriculteurs.

Il est, sans doute, regrettable que l'une des raisons qui justifient cette solution soit le manque d'effectifs et de moyens de notre justice, mais il est vrai que, Mme le secrétaire d'Etat vient de souligner, l'encombrement des prétoires ne permet pas de traiter avec la rapidité nécessaire les problèmes, souvent urgents, que posent les situations d'endettement excessif.

Enfin, les auteurs de ce projet de loi refusent l'introduction d'un système de faillite civile dans notre droit, ce dont ne veulent ni les professionnels du crédit ni un certain nombre d'associations consuméristes. Dans les cas les plus graves, notamment celui d'une dette immobilière importante qui persiste après la vente du logement pour lequel elle avait été contractée, le dispositif se rapproche d'un système de faillite, mais dans des proportions limitées, et peut apparaître, sur ce point, acceptable.

Le dispositif curatif comporte, toutefois, quatre défauts majeurs.

Premièrement, il exclut le juge judiciaire de l'ouverture de la procédure amiable et prive ainsi le débiteur poursuivi par ses créanciers des garanties assurées par les juridictions.

Deuxièmement, il confie, par la suite, à ce juge, dans le cadre de la procédure judiciaire, des pouvoirs par trop importants à l'encontre de contrats régulièrement conclus qui peuvent être totalement privés d'effets.

Troisièmement, il traite d'une manière privilégiée les créanciers publics qui devraient, au contraire, eu égard à la modestie de leurs créances dans le cas de surendettement, pouvoir montrer l'exemple. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Quatrièmement, il n'institue aucune mesure à l'encontre des débiteurs de mauvaise foi qui pourraient être tentés de détourner la nouvelle procédure.

Les amendements que la commission des affaires économiques et du Plan présente tendent donc à conserver les éléments positifs du texte et à corriger ses lacunes, en instituant un dispositif plus équilibré.

Mes chers collègues, la commission vous proposera donc d'accepter le présent projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements que j'ai l'honneur de présenter. (*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. le président. La parole est à M. Lanier, rapporteur pour avis.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le présent projet de loi pourrait s'intituler : « tentative d'équilibrer, d'humaniser et de gérer les contradictions ». L'excellent rapport qui vient d'être présenté par notre collègue M. Jean Simonin, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, le montre bien.

Il existe, en effet, une contradiction entre le besoin moderne de satisfaire les exigences supplémentaires d'une économie de consommation, et donc le besoin de financer les achats des particuliers, et le risque ainsi couru d'un endettement insupportable qu'une offre de crédit excessive ou laxiste ne fait que précipiter.

L'intérêt des prêteurs est pourtant bien d'éviter l'endettement excessif du client. Tel est également, à l'évidence, l'intérêt des emprunteurs. Il ne devrait donc exister ni contradiction ni conflit d'intérêt. Or nous constatons qu'il y en a.

En effet, en France, le nombre des impayés a considérablement augmenté depuis dix ans et connaît une nette accélération depuis quatre ans. Et même si les Français ne sont pas globalement surendettés par rapport à leurs voisins allemands ou néerlandais et surtout par rapport aux Américains ou aux Britanniques, qui connaissent des taux d'endettement plus élevés, il existe néanmoins, dans notre pays, plusieurs dizaines de milliers de cas difficiles, voire très difficiles, dont le nombre tend à s'accroître dans des proportions préoccupantes.

Une telle évolution doit être enrayée. Elle est, en effet, malsaine, tant sur le plan social que sur le plan économique.

Actuellement, certaines pratiques perturbent le système prêteur lorsque, d'une part, les consommateurs n'ont plus d'intérêt à s'autocontrôler et, d'autre part, se généralise l'idée que l'on peut, sans trop d'inconvénients, ne pas rembourser ses dettes.

Ainsi, aux Etats-Unis par exemple, les lois autorisant le prononcé de la faillite dite personnelle incitent les particuliers à emprunter à n'importe quel prix. Par une logique perverse, les crédits accordés aux ménages américains se multiplient, mais ils sont assortis de taux d'intérêt très élevés qui sont destinés à couvrir des taux de perte atteignant 3 p. 100, voire 4 p. 100 du total des encours.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Cette évolution semble se faire sans souci des conséquences qui, à terme, font tomber l'emprunteur imprudent dans cette frange de la société devenue sociale, et dont il ne peut plus s'extirper, oscillant entre l'aide et l'assistance.

Ajoutons, par ailleurs, qu'en France on constate, paradoxalement, que prêteurs et emprunteurs sont de plus en plus incités à recourir au crédit pour des motifs extérieurs à la seule logique du marché ; je pense, à cet égard, aux prêts à taux progressifs, qui sont l'une des causes importantes des situations rencontrées. Dévoqués de leur véritable objectif et utilisés à l'appui de pratiques commerciales contestables, ces prêts ont placé de nombreuses familles dans des situations d'endettement dont les niveaux se sont rapidement révélés insupportables.

Le problème est aujourd'hui suffisamment grave et important pour que l'on tente d'y apporter des solutions soit en prévenant le plus possible l'apparition de telles situations, soit en définissant les moyens de résoudre les difficultés déjà constatées ou à venir.

C'est un équilibre délicat, mais essentiel, qui doit être trouvé. Il suppose des prises de conscience individuelles et collectives, des comportements nouveaux, tant de la part des prêteurs que de celles des emprunteurs, des adaptations, souvent déontologiques, réglementaires parfois, législatives enfin. C'est une tâche délicate, qui se situe, quand il s'agit de concilier les exigences du social, de l'économique et du juridique, aux confins des intérêts et des sentiments.

Certes, le projet de loi qui vous est soumis n'entend ni résoudre toutes ces contradictions ni apporter une réponse à toutes ces questions. Il mérite pourtant d'être examiné avec la plus grande attention, car il tente de proposer une solution qui soit à la fois juridiquement acceptable, socialement efficace et financièrement supportable.

S'il est aujourd'hui urgent de définir des solutions juridiques adaptées aux situations qui nous préoccupent, c'est parce que le droit en vigueur ne permet pas d'apporter une réponse aux cas les plus difficiles. En effet, il n'existe, en droit français, aucune procédure d'examen de la situation d'ensemble des ménages en difficulté et le code civil ne reconnaît au juge que des pouvoirs très limités en matière de délais de paiement.

Quant à la déconfiture civile, son régime apparaît singulièrement inorganisé. Seuls quelques textes épars du code civil précisent ses effets ; mais aucun texte général ne régit le patrimoine du débiteur insolvable.

Un examen rapide des solutions retenues à l'étranger, lorsqu'elles existent, permet d'identifier deux grands types de moyens aidant à résoudre ces situations.

D'une part, les législations anglo-saxonnes appliquent aux particuliers des traitements comparables à ceux qui sont définis pour les entreprises et qui permettent, sous des réserves dont les effets sont souvent considérables, l'apurement de la situation du débiteur après la liquidation de la totalité de son actif.

D'autre part, il existe des législations moins drastiques qui prévoient l'application de traitements adaptés à la situation effective du débiteur. Plus ou moins volontaristes, ces dispositifs placent généralement le débiteur sous la tutelle souvent pesante d'un juge ou d'un auxiliaire nommé par celui-ci et emportent des conséquences inégales sur la situation des créanciers.

Au cours de la dernière session de printemps, la Haute Assemblée a déjà eu l'occasion de s'intéresser à la situation des débiteurs qui sont dans l'incapacité de faire face à leurs échéances.

Sur proposition de notre collègue M. Jean Arthuis, la majorité des membres du Sénat avait adopté un amendement tendant à introduire en droit français une procédure qualifiée par ses auteurs de « déconfiture civile ».

Au cours du débat ouvert à cette occasion, Mme le secrétaire d'Etat et un certain nombre de nos collègues s'étaient interrogés sur la solution à retenir.

La commission mixte paritaire, estimant que ce sujet méritait, en raison de son importance, une réflexion plus approfondie, a finalement renvoyé à un débat ultérieur la réponse à cette question.

Aujourd'hui, le Gouvernement est présent au rendez-vous que nous lui avions, en quelque sorte, fixé et soumis à notre approbation un projet de loi relatif « à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers ».

Le dispositif qu'il nous propose est présenté comme le fruit d'une réflexion approfondie et concertée, ainsi que Mme le secrétaire d'Etat l'a d'ailleurs indiqué au cours de son intervention liminaire.

Le projet de loi finalement déposé par le Gouvernement propose un dispositif curatif fait de conciliation et de redressement judiciaire.

Permettant un examen global de la situation d'ensemble du débiteur, les deux procédures qu'il institue ouvrent la voie à un aménagement concerté et global de la situation d'endettement des ménages en difficultés et, pour les cas les plus difficiles, reconnaissent au juge des moyens de procéder à un redressement forcé de cette situation.

Sans entrer dans le détail du dispositif proposé par le Gouvernement, je rappelle que le projet de loi comporte principalement deux séries de dispositions, relatives, les unes au redressement amiable, les autres au redressement judiciaire.

Je dirai tout d'abord quelques mots sur la procédure amiable.

Le projet de loi s'efforce de privilégier la voie de la conciliation amiable en imposant au débiteur en difficulté, qui souhaite obtenir un règlement collectif de sa situation financière, de s'adresser d'abord à une commission administrative départementale spécialisée, chargée d'élaborer un plan de remboursement susceptible de recevoir l'accord des parties en cause.

Présidée par le préfet et composée de représentants des principales administrations départementales concernées, de professionnels et de représentants des associations de consommateurs, cette commission ne dispose que d'un simple pouvoir de suggestion et d'incitation pour favoriser la conclusion d'un accord ; cela doit être bien compris. Sa saisine est réservée au débiteur et au juge, saisi d'une action en recouvrement de créance ou d'une demande d'obtention d'un délai de paiement, qui estime, au vu de l'espèce, que le recours à une procédure collective amiable est souhaitable.

L'accès à cette procédure est encadré. Il est réservé aux débiteurs qui sont dans l'impossibilité de faire face à l'ensemble de leurs dettes non professionnelles exigibles ou à échoir.

La commission dispose de deux mois pour faire adopter un plan de redressement approuvé par les parties. Toutefois, si un créancier engage ou poursuit une voie d'exécution, elle peut se trouver prématurément dessaisie.

En cas d'échec de la procédure amiable ou de saisine du juge par un créancier pendant le déroulement de celle-ci, le juge d'instance reçoit le dossier et choisit entre l'une des trois voies qui lui sont offertes : tout d'abord, le renvoi du dossier devant la commission afin que celle-ci élabore un plan de règlement amiable et le fasse approuver par les parties - cela soulagerait le juge, lequel se considère déjà comme très chargé - par ailleurs, l'établissement par le juge d'un tel plan ; enfin, l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire.

Afin, soit de favoriser la conciliation, soit de protéger le débiteur, le juge peut, en outre, prononcer jusqu'au jugement la suspension des procédures civiles d'exécution.

Les pouvoirs de redressement ainsi accordés au tribunal par le projet de loi sont considérables ; en effet, le juge peut reporter ou échelonner le paiement des dettes, sans toutefois que ces mesures puissent excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours.

Le juge peut également décider que les sommes correspondant aux échéances reportées porteront intérêt à un taux réduit ou que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital.

Par ailleurs, le juge peut exiger d'un créancier qu'il accomplisse des actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de sa dette.

Le juge peut, enfin, réduire et échelonner le solde débiteur subsistant après la vente, sur décision de justice, du logement de débiteur, afin que le niveau des échéances restant à acquitter soit « compatible avec les ressources et les charges du débiteur ». Cette dernière faculté est particulièrement importante. En effet, elle modifie l'ordre des créanciers et réduit singulièrement les droits des créanciers hypothécaires. Dans des cas extrêmes, elle devrait permettre un apurement quasi complet de la situation du débiteur défaillant.

Outre l'institution de ces deux procédures, le projet de loi, dont l'intitulé annonce pourtant des dispositions préventives, ne comporte que deux articles relatifs à la prévention des situations qu'il qualifie de « surendettement ».

La commission des lois n'a pas examiné ces deux dispositions dans la mesure où elles visaient à modifier des législations relatives à la protection des consommateurs, dont la commission des affaires économiques et du Plan, saisie au fond, a déjà eu l'occasion de connaître à plusieurs reprises.

Toutefois, la commission des lois a considéré qu'une véritable politique préventive devait être poursuivie. Il lui a semblé qu'à cet égard l'accent devait plutôt être mis sur la responsabilité des emprunteurs et des prêteurs, la définition de règles déontologiques claires et respectées par les professionnels et, le cas échéant et à titre subsidiaire, l'adoption de dispositions réglementaires ou législatives contraignantes.

Le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan nous a d'ores et déjà indiqué qu'il proposait au Sénat de renforcer ce volet « préventif ». On peut s'en réjouir, en espérant toutefois que ces mesures ne créeront pas un « appel d'air » qui entraînerait l'inscription dans la loi de dispositions qui, de toute évidence, n'y ont pas leur place.

Après avoir pris connaissance du projet de loi, la commission des lois a estimé que le Gouvernement avait eu raison de ne pas retenir une solution de type « faillite civile », dont les inconvénients l'emportent manifestement sur les avantages, inconvénients qui sont d'ordre aussi bien social, économique que juridique.

Il apparaît en effet, en matière sociale, que la faillite personnelle précipite le débiteur dans l'indigence et conduit à des phénomènes d'exclusion sociale difficilement admissibles.

Le coût des procédures afférentes à une telle solution peut également être très élevé - on parle d'un minimum de 30 000 francs par dossier - et, surtout, les conséquences sur le coût du crédit risquent d'être considérables, d'encourager des restrictions à l'accès au crédit et de multiplier les demandes de garanties exigées par les prêteurs.

Sur le terrain juridique, enfin, un tel dispositif conduit à une véritable négation des engagements conventionnels et remet en cause la validité des contrats et la liberté contractuelle qui en constitue le fondement. Dès lors, les relations juridiques entre les prêteurs et les particuliers risquent de s'en trouver perturbées.

Ayant ainsi écarté la faillite civile, la commission des lois a décidé de retenir les grandes lignes de l'économie du dispositif proposé par le projet de loi, alors même que celui-ci remet en cause l'exécution des obligations contractuelles, le rang des créanciers et bien d'autres règles juridiques fondamentales.

Un examen attentif du dispositif présenté par le Gouvernement a toutefois conduit la commission des lois à constater un certain décalage entre, d'une part, l'objectif affiché de donner à la conciliation un rôle déterminant et, d'autre part, un système qui n'assure pas cette primauté du règlement amiable.

On observe, en effet, que le dispositif retenu conduira le plus souvent à un dessaisissement précoce de la commission administrative de conciliation, qui sera finalement assez rarement mise à même de mener à terme sa mission de conciliation.

Afin de prévenir de tels inconvénients, la commission des lois, qui, plus encore que le Gouvernement, a souhaité mettre l'accent sur la nécessité d'inciter les parties à se mettre d'accord, a souhaité modifier le projet de loi pour instituer un dispositif original privilégiant la conciliation.

A cet effet, elle vous propose de retenir trois orientations : premièrement, l'institution de deux procédures distinctes : le règlement amiable et le redressement judiciaire ; deuxièmement, la faculté, pour le juge, de suspendre les poursuites, et ce pour une durée limitée à deux mois, renouvelable une fois, afin de faciliter la conciliation ; troisièmement, l'obligation, pour le juge, de mettre en œuvre une procédure de conciliation dont il confie la responsabilité soit à la commission départementale soit, le cas échéant, à un auxiliaire de justice ou toute autre personne qu'il désigne à cet effet.

Il sera toutefois possible de faire l'économie de cette conciliation préalable lorsque la situation du débiteur l'exigera absolument ou lorsque tout accord paraîtra irrémédiablement compromis.

Outre l'accent qu'elle vous propose de mettre sur la procédure amiable, la commission des lois s'est attachée à encadrer les pouvoirs du juge.

D'une part, elle précise les conditions de recevabilité des demandes d'ouverture d'une procédure de redressement.

D'autre part, elle limite à deux mois, renouvelables une fois, la durée de la suspension des poursuites - j'ai déjà évoqué ce point.

Enfin, elle prévoit que la réduction des taux d'intérêt ne saurait conduire à un taux inférieur à la moitié du taux de l'intérêt légal.

L'examen des différents amendements proposés au nom de la commission des lois permettra, bien entendu, d'expliciter les éléments du dispositif ainsi organisé.

Je souhaiterais maintenant apporter une précision relative aux dettes fiscales.

Après avoir observé que ces créances du Trésor, qui, par définition, ne résultent pas d'emprunts, présentement, de ce fait, une nature particulière, la commission des lois a considéré que le juge devait pourtant pouvoir suspendre les poursuites afférentes à leur recouvrement.

S'agissant du redressement judiciaire, en revanche, elle n'a pas jugé possible d'y soumettre ces créances.

Toutefois, dans un article additionnel, elle vous propose d'inciter l'administration fiscale à s'associer à l'effort consenti par les créanciers en prévoyant que des délais de grâce et des remises pourront être consentis, tant devant la commission que devant le juge, dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Enfin, la commission des lois a souhaité exclure du bénéfice des procédures collectives les débiteurs de mauvaise foi qui auront produit de fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir le bénéfice de la procédure ; les personnes qui auront détourné, dissimulé ou tenté de détourner ou de dissimuler tout ou partie de leurs biens ; enfin, les débiteurs qui aggraveraient leur insolvabilité avant la clôture de la procédure de redressement judiciaire.

Voilà pour les modifications les plus importantes que j'aurai l'honneur de vous présenter au cours de la discussion des articles.

Vous serez également amenés à vous prononcer sur des modifications d'ordre rédactionnel, qui, à notre sens, amélioreront la présentation générale du projet de loi et clarifient la portée de certaines de ses dispositions.

J'ajouterai un mot, pour conclure, sur l'amendement n° 3 du Gouvernement, qui propose d'instituer un fichier dit « des incidents de remboursement ».

Après avoir formulé des réserves de principe quant à l'institution d'un tel fichier, qui centraliserait, auprès de la Banque de France, les informations relatives aux incidents dits « caractérisés » de recouvrement des créances des particuliers, la majorité de la commission a toutefois admis la constitution de ce fichier.

Afin de prévenir toute solution de discontinuité dans l'information des prêteurs, elle a toutefois souhaité préciser que le monopole de centralisation des informations ainsi reconnu à la Banque de France ne produira pleinement ses effets qu'à compter de la mise en œuvre effective du traitement.

L'exposé présenté par notre excellent collègue M. Jean Simonin montre que les deux commissions des affaires économiques et des lois ont suivi des cheminements souvent très proches, puis adopté des positions comparables, sous réserve de quelques divergences ponctuelles.

En souhaitant vivement que le Gouvernement accepte de prendre en compte les propositions convergentes qui lui sont soumises, j'invite nos collègues à suivre les suggestions qui leur sont faites par nos deux commissions. Cela permettra d'instituer un régime de règlement collectif des difficultés d'endettement des particuliers qui soit aussi souple et aussi efficace que possible. (*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. le président. La parole est à M. Thyraud.

M. Jacques Thyraud. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi proposé par le Gouvernement est opportun dans son principe. Il correspond à des situations de fait que les maires connaissent bien. Il relève du social aussi bien que de l'économique et du juridique. C'est à juste titre que M. le rapporteur de la commission des lois l'a situé, devant la commission, au carrefour des intérêts et des sentiments.

Il faut trouver des remèdes à ces situations qui atteignent les hommes dans leur dignité, leur font perdre l'espérance et provoquent l'instabilité de certaines familles. La cohérence du corps social l'exige.

Les distingués rapporteurs de la commission des affaires économiques et de la commission des lois, ainsi que vous-même, madame le secrétaire d'Etat, se sont livrés à une analyse très fine des causes du phénomène.

Il est vrai que le crédit s'est substitué à l'épargne. Il est certain également que toutes les catégories sociales, sans exception, sont concernées par le surendettement. Certaines detresses marginales, qui accaparent à juste titre l'attention, dissimulent une réalité beaucoup plus large.

La publicité, le besoin de consommation, l'attrait du superflu se conjuguent avec le désir légitime de satisfaire des besoins élémentaires tels que le logement et l'usage d'équipements qui facilitent l'existence d'un couple. Les choses de la vie, dont il est impossible de dresser le catalogue, interviennent pour bouleverser les prévisions les mieux établies.

Le diagnostic de nos rapporteurs, solidement argumenté, me paraît exact. En revanche, je ne suis pas d'accord sur la thérapeutique qu'ils proposent et qui rejoint celle du Gouvernement.

Le législateur a abandonné depuis 1985 la faillite sanction, réservant le terme de « faillite » aux seuls comportements frauduleux. Il a sacrifié ainsi, il faut le reconnaître, les droits des créanciers, qui prévalaient autrefois, et cela pour favoriser la survie non seulement de l'exploitation, mais aussi du potentiel humain avec ce qu'il représente d'énergie créatrice.

La cession des biens, quels que soient les privilèges ou les garanties qui les grevent, a été également facilitée. Enfin, les dettes non couvertes par la réalisation de l'actif ont été effacées par une véritable amnistie civile, lorsque toutes les facultés contributives du débiteur ont été épuisées.

Ces dispositions concernent non seulement les industriels et les commerçants, mais aussi les petits artisans et, depuis peu, les cultivateurs. Dans ce décor très nouveau des procédures collectives correspondant à une vue contemporaine des problèmes inspirée du réalisme anglo-saxon subsiste une anomalie dont le terme même dénonce l'archaïsme : l'état de déconfiture.

Il s'appliquait au XIX^e siècle aux fils de famille prodigues. Il s'est vulgarisé avec le développement du crédit. Harcelé de toutes parts, le débiteur n'ouvre plus son courrier, ne répond plus aux convocations, se perd dans un univers kafkaïen tout en laissant courir les pénalités et les intérêts de retard. Il arrive un moment où l'ampleur de la catastrophe lui apparaît, mais il est souvent trop tard. Il subira la liquidation de son patrimoine au prix du marché, ou très souvent en dessous, et son salaire supportera vite le poids d'une saisie-arrêt pour le solde non réglé. Lorsqu'il mourra, ses enfants hériteront de ses dettes. Par respect pour lui, pour l'honneur de la famille, ils ne renonceront même pas à la succession, à supposer qu'ils sachent que cette faculté leur est ouverte.

C'est ainsi qu'un cadre moyen qui a emprunté pour son pavillon et a connu des revers dans sa profession non seulement sera privé de son logement, mais continuera à en devoir le prix ! Il verra avec étonnement à ses côtés des artisans ou des cultivateurs, qui n'ont jamais fait la moindre différence entre leurs actifs professionnels et personnels, jouir d'avantages dont il ne possède pas le bénéfice.

A juste titre, notre collègue M. Jean Arthuis proposait avec succès au Sénat, voilà seulement quelques mois, le principe d'une assimilation entre les débiteurs particuliers, personnes physiques, et les industriels, commerçants, artisans et agriculteurs.

Cette décision était d'autant plus heureuse que la loi de 1985, présentée par M. Badinter, alors garde des sceaux, ouvre la possibilité d'une procédure simplifiée selon laquelle les organes habituels des procédures collectives disparaissent.

La preuve de son efficacité a été fournie par son adaptation à la situation des agriculteurs les plus modestes.

Votre texte, madame le secrétaire d'Etat, ne s'inspire pas de cette proposition. Laissez-moi, avec d'autres, le regretter. Dans la mesure où votre projet de loi serait adopté, il serait une exception au droit commun. Il créerait une nouvelle catégorie d'exclus que dissimulait la confusion créée par l'état de déconfiture.

Il n'existe pas, pas encore, une autonomie du droit de la consommation. Vous ne semez pas une graine dans un terrain vierge. Votre texte est parcellaire. Il doit trouver sa place dans des dispositions préexistantes. Celles-ci relèvent du droit constitutionnel, du code de l'organisation judiciaire, de la théorie des obligations, de la capacité civile des personnes. Par conséquent, il ne suffit pas de vouloir ignorer ce contexte législatif pour nier son existence.

Si votre projet était adopté tel qu'il nous est présenté, je crois très sincèrement qu'il serait source de conflits plus que d'apaisement. Que vous le vouliez ou non, madame le secrétaire d'Etat, votre projet de loi est un commencement d'organisation de l'état de déconfiture dont j'ai déjà dénoncé l'archaïsme.

Il ne faut pas s'arrêter en route. Il faut aller jusqu'au bout d'une réforme que les conditions actuelles de la vie des familles exigent. Les intérêts des prêteurs sont légitimes et ils doivent être préservés autant que faire se peut. Mais, en cette année de commémoration du bicentenaire de la Révolution française, nous devons aussi faire en sorte que s'impose l'égalité devant la loi, qui doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.

M. Jean Arthuis. Très bien !

M. Jacques Thyraud. Les débiteurs de bonne foi doivent être traités sur un plan identique, quelles que soient leurs activités, en tenant compte seulement des adaptations que justifient leurs différences.

Des sénateurs appartenant à plusieurs groupes du Sénat, au nombre desquels je me trouve, se sont associés dans une même réflexion pour proposer un dispositif complet s'inspirant du droit commun. Leur attitude se veut constructive. Je souhaite vivement qu'elle soit partagée par le Sénat, dont on comprendrait mal qu'il se déjuge à quelques mois d'intervalle !

Il semble qu'existe un accord unanime pour une centralisation de la procédure, ce qui constitue une adhésion au principe même de la procédure collective ; de même, tout le monde paraît privilégier le règlement amiable sur la procédure contentieuse ; enfin, personne ne conteste que le défaut de conciliation doit provoquer l'intervention du juge.

Les divergences non seulement avec le Gouvernement, mais aussi avec les commissions du Sénat portent sur le caractère obligatoire ou facultatif de la tentative amiable sur l'autorité qui doit conduire cette tentative ainsi que sur les effets immédiats du redressement judiciaire et l'étendue des pouvoirs du juge.

Pour les coauteurs des amendements que j'ai évoqués, la tentative amiable ne peut être que facultative. Il faut éviter des pertes de temps en une matière où les délais sont de rigueur. Ils auraient une lourde responsabilité ceux qui, avec la volonté de rendre service à tout prix, laisseraient passer l'audience éventuelle en matière de saisie immobilière, jouer une clause résolutoire, courir des indemnités ou fermer les yeux sur un paiement préférentiel ensuite contesté.

Pour les débiteurs personnes physiques, comme dans les autres situations où il est applicable, le règlement amiable est une mesure avant tout préventive. A un certain stade de la maladie, le temps perdu ne se rattrape jamais.

Reconnaissons-le, le principal problème qui nous sépare du Gouvernement et des commissions tient à la proposition de création, au chef-lieu de chaque département, d'une commis-

sion administrative chargée de régler des problèmes qui, incontestablement, relèvent du droit privé. Il y a là une entorse sérieuse au principe de la séparation des pouvoirs, que Montesquieu n'a pas inventé, mais décrit, et sur lequel reposent les démocraties.

Le citoyen, même s'il est débiteur, n'a pas à se confesser aux représentants de l'Etat pour des questions le plus souvent liées à sa vie privée. Michel Foucault a écrit de nombreuses pages non pas sur « le » pouvoir, mais sur « les » pouvoirs, qui s'efforcent chaque jour de ligoter un peu plus nos esprits et nos corps. Ces pouvoirs veulent, pour exister, des institutions juridiques. Ils veulent créer des normes et des ratios. Michel Foucault voyait la source de ces pouvoirs dans les innombrables procédures de contrôle mises en place par l'administration.

Je ne conteste pas la pureté des intentions qui président à ce projet de loi, madame le secrétaire d'Etat, mais, très rapidement, on risque de se trouver en face d'une institution bureaucratique supplémentaire dont on aurait oublié les raisons qui en ont justifié la création.

Un des piliers de notre vie sociale est la justice. Elle est de plus en plus méconnue de nos compatriotes parce que, de loi en loi, de règlement en règlement, on la dépouille de ses attributs.

Voilà quelques mois, le Gouvernement obtenait de l'Assemblée nationale, à propos du permis à points, non seulement une nouvelle conception de la récidive, mais aussi la reconnaissance de l'automatisme des peines. Aujourd'hui, il insère dans le dialogue entre l'emprunteur et le prêteur des organes déconcentrés qui dépendent de lui.

Le préfet, dont nous savons quelles sont les tâches, est avant tout un haut fonctionnaire d'autorité et ne doit pas être distraité de ses responsabilités par des occupations qui ne sont pas de son niveau. On pourrait craindre que, par souci d'efficacité, si les enquêtes sociales étaient trop longues compte tenu des délais impartis, il ne demande la coopération des renseignements généraux, qui sont déjà chargés d'enquêter sur les entreprises.

Quant aux directeurs départementaux de l'équipement, je ne pense pas qu'ils aient demandé à participer à ces activités. Leur accorder le droit de le faire serait encore étendre l'empire du corps des Ponts. J'ai vu les compétences de ce corps passer successivement des routes à la construction, à l'urbanisme, à la sécurité routière ; où s'arrêteront-elles ?

Cette commission administrative aurait pour mission de dresser l'endettement des particuliers, ce qui est une fonction juridictionnelle. La vérification des créances dans une procédure collective est une opération délicate. Certains créanciers, qui craignent de ne pas être totalement payés, ont tendance à forcer la note. Le débiteur lui-même fait souvent état de règlements dont il n'apporte pas la justification.

Enfin, le débiteur ignore le principe de l'inopposabilité des exceptions, et c'est ainsi qu'il oppose aux organismes prêteurs des raisons de non-paiement dues aux malfaçons qu'il pourrait invoquer à l'égard du constructeur de sa maison.

Tout cela exige une interprétation des contrats et des lois. Les décisions rendues par le juge doivent pouvoir être soumises à contredit.

Dans le respect de la Constitution, dans le respect aussi des droits de la défense qui ne paraissent pas avoir été pris en considération dans le schéma qui nous est présenté, la tentative de règlement amiable doit avoir lieu sous le seul contrôle du juge. C'est lui qui appréciera son opportunité et qui désignera, s'il y a lieu, un conciliateur.

Nous ne souhaitons pas que la procédure soit ouverte aux débiteurs de mauvaise foi. Le juge se prononcera en premier lieu sur la recevabilité de la demande.

A quoi servirait-il qu'un juge soit saisi du dossier s'il n'avait pas de pouvoirs pour le régler ? Ceux que le projet de loi lui réserve sont assez minces. Ils doivent être étendus. Plus ils seront importants, plus la pression que le magistrat pourra exercer sur les créanciers en vue d'un accord amiable sera efficace.

Nous pouvons faire toute confiance au président du tribunal d'instance. Il est déjà juge des tutelles des incapables majeurs. Il est aussi le juge de la tutelle des allocations familiales. Il procède à la répartition entre les créanciers des salaires saisis-arrêtés. Les conseillers généraux connaissent

son rôle comme président de la commission d'aide sociale. Il a l'habitude de l'urgence, que ce soit en matière de référé ou d'apposition des scellés. Enfin, il est le juge de la proximité, vous l'avez rappelé dans votre intervention, madame le secrétaire d'Etat.

On ne rendra jamais assez hommage aux tribunaux d'instance, qui ont remplacé, dans la France profonde, les juges de paix et qui en ont conservé l'esprit de conciliation tout en s'adaptant aux exigences de l'économie moderne. Ils sont, dans chaque arrondissement, les bastions avancés de la justice.

J'attire l'attention du Sénat sur le fait qu'en droit commun le redressement judiciaire empêche la déchéance du terme de jouer, alors qu'elle est une des conséquences de l'état de déconfiture et qu'elle est aussi prévue dans les contrats d'adhésion conclus entre prêteurs et emprunteurs. En la circonstance, nous devons nous rallier au droit commun. Il est plus facile, c'est évident, de trouver une solution au règlement de quelques mensualités arriérées qu'au paiement des années à courir sur un contrat de prêt de longue durée qui se trouve assorti d'importantes pénalités.

Il ne faut pas, mes chers collègues, que l'œuvre d'équité, que plusieurs d'entre nous vous invitent à réaliser, soit un encouragement au laxisme. Nous établissons deux barrages. La procédure est ouverte aux seuls débiteurs de bonne foi. C'est une solution bien connue de la jurisprudence. Elle ne peut pas être renouvelée au profit d'un même débiteur avant l'expiration d'un délai de dix ans.

La décision de la commission nationale de l'informatique et des libertés relative à l'établissement d'un fichier national des impayés a provoqué en son sein de longs débats. Je m'en ferai l'écho lorsque les amendements déposés à ce sujet par certains d'entre vous viendront en discussion.

Pour conclure, je dirai que l'élaboration d'un texte comme celui qui nous est soumis est très complexe. Je n'ai fait, dans mon intervention, que survoler le problème. Je souhaite qu'une fois de plus le Sénat montre ses capacités d'innovation en une matière où doivent se concilier des soucis d'ordre économique et des préoccupations relatives à la dignité humaine et à la stabilité des familles. Personnellement, je ne voterai ce projet de loi que s'il est largement amendé dans le sens que j'ai indiqué. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

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

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je soulignerai tout d'abord la qualité du travail accompli par nos rapporteurs, M. Jean Simonin, au nom de la commission des affaires économiques, et M. Lucien Lanier, au nom de la commission des lois. Je les remercie pour l'éclairage tout à fait remarquable qu'ils nous donnent au moment où s'engage l'examen de ce projet de loi.

Nous savons tous que le problème auquel le législateur est aujourd'hui invité à apporter une réponse crédible est vécu douloureusement par un nombre croissant de familles. Nous avons déjà eu l'occasion d'en souligner les caractéristiques et la gravité. En effet, conscient de la nécessité de mettre en œuvre un dispositif conséquent et opérant, le Sénat avait adopté, dès le 13 avril dernier, un amendement au projet de loi sur la protection des consommateurs, amendement visant à créer une procédure de règlement judiciaire en faveur des ménages surendettés et de leurs créanciers. A cette occasion, nous avons été sensibles à vos propos, madame le secrétaire d'Etat, lorsque vous aviez bien voulu déclarer, en nous remerciant d'avoir déposé un tel amendement : « Vous avez raison, il est opportun de permettre aux familles surendettées de résoudre leurs difficultés. La France est le seul pays ne disposant d'aucun dispositif préventif et curatif. » Vous m'avez personnellement touché lorsque vous avez rappelé qu'à mon initiative « un groupe de travail s'est penché sur le sujet au sein du conseil national de la consommation. » Vous avez précisé que ce groupe devait déposer ses propositions dans la prochaine quinzaine. « Vous comprendrez que je souhaite attendre ces propositions », avez-vous déclaré enfin.

Quelles ont été ces propositions du conseil national de la consommation ? Elles ne semblent pas avoir été suivies, et je vous serai donc très obligé de les faire connaître au Sénat.

Ayant exprimé les propos que je viens de citer, vous avez demandé le rejet de notre amendement. A défaut d'avoir été entendu par le Sénat, vous avez emporté la conviction de l'Assemblée nationale. La deuxième lecture a confirmé les votes de la première dans l'une et l'autre chambre. Quelque peu déçus, nous avons gardé l'espoir de nous voir soumettre un projet conforme à notre attente. Le Gouvernement a finalement arrêté sa position au début du mois de juillet et il nous propose un texte aujourd'hui.

Je regrette, madame le secrétaire d'Etat, que vous ayez cru devoir demander l'urgence. Une fois de plus, sur un texte aussi important qui justifie que l'on en débattenne, que les deux assemblées échangent leurs idées, vous nous privez de la possibilité de prendre connaissance des arguments qui seront développés par l'Assemblée nationale. En effet, immédiatement après la lecture effectuée à l'Assemblée nationale, vous convoquerez une commission mixte paritaire. Un sujet de cette importance méritait un autre sort.

Le texte que vous nous présentez s'oriente dans la bonne direction, convenons-en, puisqu'il cherche à organiser des procédures d'information des consommateurs et à créer des établissements financiers visant à prévenir les problèmes de surendettement. En outre, il prévoit une procédure collective, amiable et judiciaire, pour traiter ces problèmes lorsqu'ils surviennent.

Je dois toutefois manifester notre étonnement et notre déception. Votre projet renonce à confier au juge le contrôle de l'engagement de cette procédure collective. Notre collègue M. Thyraud a excellemment indiqué quelles étaient les critiques qu'appelle une telle réserve de votre part.

Votre texte, en outre, ne permet pas de décharger le débiteur de bonne foi du solde de ses dettes dans le cas extrême où la liquidation de ses biens devient la seule issue. Nous nous opposons aux ventes forcées de maisons à vil prix, qui déposent les familles en leur laissant comme seule perspective le poids du remboursement souvent insurmontable des emprunts contractés lors de l'acquisition.

Votre démarche, madame le secrétaire d'Etat, traduit-elle une défiance à l'encontre du juge ? Vous avez, certes, prévu une sorte de règlement amiable, mais comment en êtes-vous venue à confier la mission de conciliation à une commission administrative ? Celle-ci n'a aucun pouvoir de suspension des voies d'exécution. Vous avez, semble-t-il, imaginé un moment en confier la présidence au trésorier-payeur général, puis vous y avez renoncé. C'eût été un comble ! On ne peut, en cette matière, être à la fois juge et partie. Chacun sait bien que le Trésor public est lui-même, dans la plupart des cas, l'un des créanciers et non des moindres. On cite, bien sûr, les dettes fiscales, mais on pourrait aussi parler des P.L.A. et des P.A.P., qui sont consentis par l'intermédiaire d'organismes financiers. C'est, en définitive, l'Etat qui supporte les conséquences des impayés.

Espérant sans doute conjurer les critiques, vous nous invitez à confier la présidence de ces commissions aux préfets. Il est vrai que ceux-ci ont déjà la tâche de statuer sur les retraits de permis de conduire.

Cette voie, au plan des principes, n'est pas acceptable, selon nous. Cessons de mélanger le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire !

Je note qu'à défaut d'avoir placé le trésorier-payeur général à la tête de cette commission vous en faites le vice-président. Nous voudrions vous rendre attentive au fait que, dans ces conditions, la saisine de la commission de conciliation ne peut qu'engager les créanciers à hâter la réalisation de leur gage ou à faire jouer des clauses résolutoires. A notre avis, elle ne les conduira certainement pas à rechercher un accord amiable, d'autant plus que le juge qui, en cas d'échec de la conciliation, peut imposer des solutions, a des compétences moins larges que la commission. Il peut prononcer, s'il y a lieu, la suspension, jusqu'au jugement, des procédures civiles à l'exception de celles qui portent sur les dettes fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale. C'est bien un sort privilégié qui est réservé au Trésor public !

Parmi vos arguments vous faites valoir que le recours à la commission ne coûterait rien ou coûterait peu. Avez-vous évalué ce que représente, en termes financiers, la présence de chacun des membres de cette commission pendant une heure ? L'examen de 200 000 cas de surendettement, cela représente 200 000 heures si l'on imagine que, dans chaque département, on consacrerait une heure à chaque cas, ce qui fait 2 000 heures par département. Voilà le préfet, le trésorier-

payeur général, le directeur de l'équipement, le directeur départemental de la consommation et de la concurrence, mobilisés pendant plus d'une année !

Pensez-vous également que les associations qui délègueront des représentants dans les commissions accepteront d'assumer les charges encourues sans contrepartie ? Estimez-vous qu'au moment de la discussion des enveloppes de subventions il ne sera pas tenu compte de la charge que vous imposerez à ces organisations ?

Je crois qu'en cette matière il faut être réaliste. Une charge de plusieurs milliers de francs par heure de séance ! Pour quel résultat ? Dans de très nombreux cas, le juge d'instance devra être saisi ! Le nombre des membres de cette commission - douze - est-il un gage d'efficacité ? J'en doute.

Madame le secrétaire d'Etat, nous partageons la préoccupation qui vous a conduite à concevoir le projet que vous nous soumettez mais nous récusons le flou et le mélange des genres. Nous affirmons notre confiance dans l'institution judiciaire et nous invitons le Gouvernement à la cohérence. Celui-ci nous a montré le chemin à deux reprises : tout d'abord, par la loi du 25 janvier 1985 relative au règlement et à la liquidation judiciaire des entreprises en difficulté ; ensuite, par le chapitre II de la loi du 30 décembre 1988 relative au règlement judiciaire et à la liquidation des exploitations agricoles surendettées. Il convient de rester dans cette logique.

Tel sera le sens de nos amendements. Ils s'inscrivent dans une logique de responsabilité des emprunteurs et des prêteurs. Cette logique, cette procédure sont bien connues dans les départements d'Alsace et de Moselle.

Au moment où la France assure la présidence du conseil des ministres de la Communauté économique européenne, il est également opportun d'examiner les pratiques en vigueur chez nos principaux partenaires, indépendamment des expériences américaine et canadienne.

Vous nous avez dit, madame le secrétaire d'Etat, que votre méthode avait consisté à étudier ce qui se passait chez nos partenaires de la Communauté européenne. Or voici ce que révèlent les travaux de notre service sénatorial chargé des affaires européennes : communément appelées « faillites civiles » mais pouvant aboutir soit à la liquidation des biens du débiteur soit à un accord avec les créanciers, ces procédures existent en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en République fédérale d'Allemagne. Le droit allemand - pour l'instant, dans les faits, applicable seulement aux débiteurs disposant d'un actif important - est en cours de réaménagement. De même, en Italie, un projet de faillite civile est à l'étude. Dans les pays européens où elle existe, la faillite civile semble peu utilisée, mais elle ne paraît ni avoir contribué à l'engorgement des tribunaux ni avoir pesé sur le fonctionnement du marché du crédit.

Vous nous avez vous-même rappelé tout à l'heure, madame le secrétaire d'Etat, que, chez nos voisins, le crédit est plus développé qu'en France. La crainte de limiter le crédit au motif qu'il y aurait une procédure de faillite civile n'est donc pas fondée.

On reproche à cette procédure sa lourdeur et son coût, mais on lui reconnaît une vertu pédagogique car elle oblige débiteurs et créanciers à plus de prudence. Telle est précisément notre ambition !

Il faut, par ailleurs, souligner que cette procédure aboutit, sauf en République fédérale d'Allemagne, à une réhabilitation assez rapide du failli, au moins lorsqu'il s'agit d'une première faillite. Cette procédure permet donc non seulement de stopper la procédure de surendettement mais aussi de repartir sur des bases saines.

Toutes ces mesures d'apurement du passif ou d'étalement des dettes se situent dans un cadre judiciaire et non administratif, contrairement à la première phase du dispositif que vous entendez privilégier, madame le secrétaire d'Etat.

En optant résolument pour la clarification des règles du jeu, pour l'extension au droit commun, en faisant confiance au juge, dont c'est la mission dans une société de liberté, nous choisissons aussi une voie conforme aux législations et aux pratiques européennes.

En définitive, nous nous demandons qui sont ceux que ce texte entend protéger. En ce qui nous concerne, nous faisons le choix de protéger tous ceux, emprunteurs et prêteurs, qui ont assumé de bonne foi, avec la vigilance requise, les responsabilités qui leur incombent.

J'ai tendance à penser que l'esprit de Bercy n'a rien à envier à celui de Rivoli. Puis-je ajouter, prenant appui sur ma propre expérience, que je doute parfois de l'opportunité de placer le secrétariat d'Etat chargé de la consommation sous la tutelle du ministère des finances ?

Ces observations étant faites, mes amis signataires des amendements que nous proposerons au Sénat et moi-même ne voterons ce projet de loi que s'il opte pour la procédure collective, avec une phase préalable de règlement amiable sous le contrôle du juge.

La voie judiciaire présente quatre avantages majeurs : elle suspend les poursuites individuelles ; elle organise la communication et le recensement des prétentions de l'ensemble des créanciers - organismes de crédit, Trésor public, dettes de loyer, prêts personnels - et non pas d'une fraction d'entre eux ; elle place les créanciers sur un pied d'égalité ; enfin, elle assure, dès l'ouverture de la procédure, la défense des intérêts du débiteur.

Il est temps de mettre un terme aux argumentations déformées opposant un dispositif gratuit, celui du Gouvernement, et une procédure onéreuse, le redressement judiciaire.

Soyons objectifs : la conciliation, par le nombre et la qualité des personnes qu'elle mobilise, sera fort coûteuse. Nos propositions, qui se situent dans une optique pragmatique, n'entraîneront pas, cependant, les dépenses que semble redouter le Gouvernement. En tout état de cause, nous savons que celles-ci resteront très inférieures à ce que coûte le gâchis actuel des actions en recouvrement, des retards, des pénalités pour impayés et autres intérêts moratoires.

Veillons donc à donner à la justice française les moyens dont elle a besoin pour assumer sa mission, car la justice doit être accessible aux familles les plus modestes.

Non, madame le secrétaire d'Etat, vous ne confortez pas le droit - l'Etat de droit - en créant une nouvelle commission administrative. Nous souhaitons, quant à nous, que la loi qui résultera de nos débats soit un texte d'espoir et non un texte d'illusion. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous abordons donc l'examen du projet de loi relatif à la prévention et au traitement de ce qu'il est convenu d'appeler le surendettement des familles, une situation que connaissent actuellement, d'après les chiffres qui sont fournis, entre 200 000 et 300 000 familles dans notre pays.

Je tiens immédiatement à souligner que je regrette, moi aussi, madame le secrétaire d'Etat, qu'en demandant l'urgence vous empêchiez une discussion approfondie de la matière dont nous abordons aujourd'hui l'examen.

Personne ne peut rester indifférent devant les difficultés, voire la détresse de celles et de ceux qui ont été contraints de s'endetter très lourdement au point de ne plus pouvoir faire face au remboursement des prêts qu'ils ont contractés, à quoi s'ajoute souvent l'impossibilité de faire vivre leur famille. C'est pourtant, et je le regrette, ce que M. le rapporteur pour avis de la commission des lois, notre collègue M. Lanier, appelait tout à l'heure « les exigences supplémentaires d'une société de consommation » !

L'urgence consiste donc à trouver des remèdes suffisamment efficaces pour limiter ou résoudre ce phénomène particulièrement inquiétant, qui se développe et qui ne saurait être endigué sans des mesures préventives hardies et des mesures curatives souples et efficaces.

Avant toute chose, et pour l'avenir, il est indispensable de s'attaquer aux racines du mal et, comme vous le constaterez au cours de ce débat, le groupe communiste et apparenté ne sera pas avare de propositions qui iront dans ce sens.

Incontestablement, la cause première, la cause essentielle - mais dont je n'ai pas encore entendu parler depuis ce matin - du surendettement des ménages réside dans la baisse globale et constante du pouvoir d'achat des salariés au cours des dix dernières années.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. C'est ce que j'ai dit, monsieur Lederman !

M. Charles Lederman. Non, madame, vous n'avez pas dit cela : vous avez évoqué la baisse du pouvoir d'achat « qu'ont connue... », comme si cela n'existait plus actuellement ! Vous

avez parlé du passé et vous n'avez pas un seul instant parlé de la situation actuelle, qui est due à la politique d'austérité et à la baisse du pouvoir d'achat que l'on enregistre aujourd'hui encore.

Constater, aujourd'hui, que les successives politiques d'austérité - quels que soient les gouvernements qui les mènent - qu'il s'agisse des salaires payés dans le secteur public ou dans le secteur privé, conduisent à des situations propices à l'endettement, c'est constater une évidence. Pourtant, je le répète, madame le secrétaire d'Etat, vous n'en avez pas soufflé mot, du moins pour ce qui nous concerne aujourd'hui.

La faiblesse des revenus ne donne plus à l'immense majorité des salariés les moyens de se constituer une épargne suffisante capable de financer les besoins de tous les jours et, à plus forte raison, les projets d'avenir. Tout à l'heure, j'entendais dire par l'un de nos collègues que l'on ne parle plus d'épargne à l'heure actuelle. C'est vrai, car la plupart des gens n'ont plus la possibilité d'épargner.

C'est là le très grave problème auquel il convient de s'attaquer, d'autant plus que la faiblesse des rémunérations réduit la consommation populaire, approfondit le chômage qui, lui aussi - c'est vrai - est facteur de surendettement.

Nous avons donc la ferme intention que ne soit pas éludée la véritable question, celle des revenus, qui est indissociable des problèmes d'endettement.

D'une façon générale, les problèmes que connaissent les ménages en difficulté n'ont pas leur source dans l'inaptitude des salariés à gérer leur budget - ils le gèrent depuis toujours mais ils rencontrent quelquefois, et aujourd'hui en particulier, bien des difficultés pour cela - ou encore dans une sorte de légèreté blâmable à acquiescer des bien qui ne correspondraient pas à leurs besoins. Ce n'est pas cela, le véritable motif, le motif essentiel ! C'est bien, même si ce n'est pas la seule, la question de l'érosion des capacités financières des ménages qui est au centre du problème.

Permettez-moi de revenir un instant sur ce que j'ai dit tout à l'heure. La perte de pouvoir d'achat des bas salaires, depuis mars 1986 en particulier, est un fait certain. Celle des employés de la fonction publique, par exemple, s'élève en moyenne à 3,5 p. 100, mais aucune catégorie de salariés n'est épargnée. Une étude de l'I.N.S.E.E. de mars 1988 confirme que la France est un pays de bas salaires : un salarié sur quatre gagne moins de 5 000 francs nets par mois ; un sur deux moins de 6 300 francs ; trois sur quatre moins de 8 300 francs.

Quant aux ouvriers, un sur deux perçoit moins de 5 300 francs et trois sur quatre moins de 6 300 francs. Il y a quelques jours à peine, des millions de Français ont pu voir à la télévision une ouvrière de chez Peugeot expliquer à un journaliste ses raisons de faire grève. Elle posait la question : « Peut-on vivre avec 4 800 francs par mois ? » Je vous le demande à mon tour, madame le secrétaire d'Etat : peut-on vivre avec 4 800 francs par mois ? Votre réponse, nous la connaissons d'ailleurs lorsque vous aurez la parole sur notre amendement relatif au Smic.

Comment, dans ces conditions, assurer à sa famille, à ses enfants un minimum de confort ? Les ménages qui ne veulent qu'équiper correctement leur appartement à l'aide de biens de grande consommation ordinaire sont quand même obligés de recourir à des sociétés de crédit.

L'exposé des motifs de votre texte nous précise que « cette explosion de l'endettement n'a rien qui doit nous inquiéter. Le taux de l'endettement en France est, en effet, de 7 p. 100 alors qu'il est de... 24 p. 100 aux Etats-Unis » ! Je ne crois pas que nous puissions nous satisfaire de ces chiffres et essayer à notre tour de battre des records.

Il paraît inconcevable qu'un couple qui travaille ne puisse pas, du fait de la faible rémunération de son activité professionnelle - et dont la progression, quand elle apparaît, est inférieure à celle des prix - dégager un autofinancement suffisant pour satisfaire les besoins légitimes de sa famille.

Votre projet est caractéristique de la société dans laquelle nous vivons. Il met à jour, lorsqu'on étudie la situation des personnes concernées, les aspects les plus néfastes de cette société et les décisions politiques qui continuent d'être prises en ce domaine par le Gouvernement.

On parle de 200 000 à 300 000 familles en situation de surendettement. Ce ne sont pas toutes de mauvais payeurs, comme il est trop simple de le dire. J'emprunterai, par

exemple, à Mme Eliane Mossé, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, l'analyse qu'elle fait dans son livre intitulé *Les Riches et les Pauvres* : « Dans tous les cas de figure, on retrouve trois constantes : faiblesse des revenus, exclusion, précarité, avec des causes résultant essentiellement du chômage et, dans une moindre mesure, de la désinflation ».

Avec la faiblesse des revenus, la précarité sous toutes ses formes - en particulier celle de l'emploi - est l'une des autres causes qui explique le développement du phénomène du surendettement.

Contrairement à ce que l'on prétend, la situation de l'emploi ne s'améliore pas, le nombre de travailleurs sans emploi ne diminue pas. Les 160 000 emplois nouveaux comptabilisés en 1988 sont, dans leur très grande majorité, des emplois précaires, et nous savons ce que cela veut dire : on peut être remercié du jour au lendemain ou d'une semaine à l'autre.

La politique que mène ce Gouvernement, la conjoncture et les perspectives économiques ainsi que la nature des emplois créés ne peuvent qu'entraîner un approfondissement des difficultés des familles et une augmentation du nombre des familles touchées par le surendettement. Ainsi, il apparaît, à l'évidence, madame le secrétaire d'Etat, que le vrai, le seul moyen de résoudre ces problèmes passe bien par un changement de la politique salariale.

En 1978, 6 300 000 personnes devaient se contenter, pour vivre, de revenus inférieurs à 60 p. 100 du Smic de l'époque, soit 130 francs par jour en valeur actuelle. Aujourd'hui, 8 000 000 de personnes vivent avec moins de 50 francs. Entre ces deux dates, combien d'emplois supprimés, de chômeurs supplémentaires et de misère plus grande ?

Car le lien est évident. Compte tenu de votre politique, 400 000 licenciements économiques ont lieu, en moyenne, chaque année ; en septembre 1989, 1 586 000 chômeurs n'étaient pas indemnisés et, parmi ceux qui l'étaient, 910 000 percevaient moins de 3 000 francs par mois et 266 600 moins de 2 000 francs, soit moins de 70 francs par jour.

Comment, dans ces conditions, être ce que l'on appelle un « débiteur de bonne foi » et tenir des engagements pris antérieurement lorsque la situation était meilleure ?

Dès l'automne 1987, les Etats et les institutions publiques des grands pays capitalistes, dont la France, ont effectué d'énormes injections d'argent dans l'économie pour soutenir des capitaux financiers qui s'effondraient du fait du krach boursier. La modernisation qu'ils ont financée dans certains secteurs s'est traduite non par une amélioration de la production en quantité et en qualité et par une libération de l'homme et de la femme au travail, mais, au contraire, par de nouvelles pressions sur les salaires, de nouvelles formes d'exploitation, de nouvelles suppressions d'emplois et une accumulation de capitaux aux fins de spéculation !

Le taux de chômage dépasse désormais 10 p. 100 de la population active, alors qu'il est, en moyenne, de 7 p. 100 dans les pays capitalistes industrialisés. Selon les chiffres officiels, il devrait s'accroître, année après année, pour atteindre 11,4 p. 100 de la population active en 1993.

Avec la baisse du pouvoir d'achat, le chômage est bien la raison majeure de l'endettement - lorsque ces deux éléments ne se conjuguent pas dans le même foyer ! C'est donc avant tout dans cette direction que le projet de loi doit aller si le Gouvernement veut réellement atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. C'est, en tout cas, dans ce sens que le groupe communiste va faire des propositions.

Le surendettement s'explique, comme je viens de le montrer, par la baisse du pouvoir d'achat, le chômage et le travail précaire. Mais il est aussi la conséquence de la déréglementation du crédit, du taux d'intérêt pesant sur les emprunts, du coût annexe de ceux-ci, en fait, de l'acceptation, par le Gouvernement, de la loi de la jungle qui règne en ce domaine.

Il faut entendre l'appel au secours de ces familles enlisées dans des méandres juridico-financiers dont elles ne peuvent se sortir et répondre concrètement à cet appel, madame le secrétaire d'Etat.

La montagne de bonnes intentions que vous affichez à grand renfort de déclarations à la presse va, une fois de plus - si nous n'y prenons garde - accoucher d'une « réformette », tellement vous êtes soucieuse de ne pas porter atteinte aux scandaleux profits réalisés par les consortiums financiers et bancaires et les spécialistes de la spéculation immobilière.

J'ai, par ailleurs, relevé dans la presse que votre texte, madame le secrétaire d'Etat, aurait été préparé dans la plus grande concertation, notamment avec les organisations de consommateurs.

De cette concertation, qui - nous dit-on - a duré plus d'un an, avait été tiré un avant-projet, présenté le 3 juillet dernier, qui comportait un nombre de dispositions de nature - c'est vrai - à améliorer, jusqu'à un certain point, la situation des ménages surendettés.

Que reste-t-il, aujourd'hui, dans le projet qui nous est soumis, des mesures préconisées en juillet dernier ?

Comment en un plomb vil pour les victimes l'or pur s'est-il changé, l'or pur restant - il est vrai - entre les mains de ceux qui en ont déjà beaucoup, beaucoup ? Plus sérieusement, quelles pressions avez-vous subies, et de qui, madame le secrétaire d'Etat, pour abandonner ces dispositions essentielles ?

Que reste-il, aujourd'hui, du projet primitif, vous ai-je demandé ? La réponse est simple : il ne reste rien, ou pas grand chose. Après un battage médiatique impressionnant, selon lequel on allait voir ce qu'on allait voir, les mesures adoptées en dernier lieu, en conseil des ministres, tranchent par leur inefficacité.

Comment, au surplus, parler de concertation quand, après avoir fait travailler des hommes et des femmes pendant un an sur un projet, on ne tient pratiquement aucun compte de leur travail, travail dont la qualité - il faut le dire - est sans commune mesure avec celle du travail que le Gouvernement a produit ?

De même, comment ne pas voir dans le taux exorbitant, voire usuraire, des prêts consentis par les organismes de crédit, dans la déréglementation du crédit et dans des pratiques commerciales proches quelquefois de l'escroquerie d'autres raisons du surendettement des familles ?

Votre texte, madame le secrétaire d'Etat, n'apporte à ces maux aucun traitement préventif réel et sérieux ; pas plus que pour le traitement curatif de l'endettement, il ne comporte de mesures réellement efficaces.

Vous faites ainsi la démonstration qu'un gouvernement ne peut prôner un libéralisme à tout crin en matière économique et résoudre, en même temps, les injustices sociales que cette politique entraîne.

Si le projet que vous défendez, madame le secrétaire d'Etat, est l'un des douze travaux d'Hercule - Hercule, votre patron, bien entendu - il n'entrera certainement pas dans la mythologie sociale !

La vente de crédit constitue souvent une pratique à la limite de l'escroquerie. Cela doit cesser. Il faut aider les familles intéressées à retrouver leur dignité autrement que par de bonnes paroles.

Nous vivons dans une société qui incite toujours plus à la consommation, c'est vrai. Or, les sociétés de crédit vendent, elles, du crédit comme si c'était un bien semblable à tout autre, en poussant à l'achat, sans se préoccuper de rien d'autre.

Les familles se trouvent abusées, et le taux élevé des intérêts des crédits à la consommation les plonge encore davantage dans les difficultés. Ces taux, qui sont de l'ordre de 12 p. 100 pour les crédits à la consommation, peuvent aller jusqu'à 18 p. 100 pour les achats de véhicules. L'inflation étant à peu près de 3 p. 100, n'y a-t-il pas là une injustice flagrante et une escroquerie de plus à l'encontre de ces familles ?

Les sociétés qui vantent les mérites d'une cuisine remboursable 100 francs par mois ou d'une voiture payable l'année suivante sont de véritables profiteurs de la misère des gens. Il faut, madame le secrétaire d'Etat, mettre un terme à ces abus.

Prenons un exemple pour montrer l'engrenage dans lequel se trouvent pris ceux que j'appelle les « abusés » du crédit. La plupart des contrats d'accession à la propriété ne prévoient pas - on n'en parle pas - les aménagements pourtant indispensables - intérieur, sanitaire, plomberie, chauffage central, clôture, etc.

Pour pouvoir effectuer ces aménagements, les accédants sont alors contraints de s'endetter à nouveau et, cette fois, par le biais de prêts à la consommation pratiqués à des taux encore plus lourds que ceux qui concernent l'accession à la propriété. Et je ne parle pas des aménagements acquis à des taux proches de l'usure pour l'équipement de la cuisine, par

exemple, ou pour l'achat d'une cheminée ou de meubles devenus indispensables du fait d'une nouvelle configuration des lieux d'habitation !

Des frais réels qu'implique la construction achevée d'un pavillon habitable, les accédants à la propriété n'ont qu'une approche dont les différents prêteurs font tout pour sous-estimer l'ampleur et la globalité.

Actuellement, dans la jungle des différents types de contrats, il est bien difficile, pour un non-initié - voire, parfois, pour un initié - de s'y retrouver. Comment, dès lors, au milieu de propositions plus alléchantes les unes que les autres, faire son choix ?

Cette situation, les « vendeurs de crédits » la connaissent bien ; ils ont analysé le mode de pensée de ces familles et savent comment en jouer. Certains pratiquent des taux à la limite de l'usure, c'est une chose - je l'ai déjà dit ; mais, par la présentation habile et malhonnête qu'ils en font, de surplus, ils trompent leur clientèle.

Ainsi, comment qualifier la pratique consistant à inclure volontairement dans les revenus toutes les allocations perçues par les familles, alors que, si l'aîné d'une famille de trois enfants, par exemple, devient majeur, c'est tout le budget familial qui bascule à la suite d'une perte de rentrée d'argent incluse délibérément par le vendeur dans le calcul des remboursements durant toute la période de crédit et non pas seulement pendant la durée réelle de versement de cette allocation.

Il faut que les familles soient en mesure de décider en toute connaissance de cause, sans être influencées ni confortées dans leurs erreurs.

Le prêteur, l'emprunteur et la caution doivent se trouver sur un pied d'égalité et connaître les avantages et les dangers du contrat.

Lorsqu'on lit votre texte, madame le secrétaire d'Etat, ce qui choque - entre autres ! - c'est la différence qui existe entre les ambitions affichées, le besoin réel d'honnêteté, l'appel poignant des familles et les moyens que vous proposez pour prétendument y remédier.

Encore une fois, quelles pressions le Gouvernement a-t-il subies entre le 3 juillet, date de la présentation devant le conseil national de la consommation de l'avant-projet, et le 6 septembre, date de la discussion en conseil des ministres du projet actuel, pour avoir fait de l'avant-projet ce qu'il est devenu ?

Manifestement, les Sofinco, Cetelem ou autres La Hémin - et j'en passe, hélas ! - ne sont pas restés inactifs, durant la période des vacances ! A moins encore que vous ne soyez laissée facilement convaincre qu'il vaut mieux donner satisfaction aux prêteurs que prêter l'attention aux plus défavorisés.

Comme le soulignent de nombreuses associations de consommateurs, votre texte est plus à connotation charitable que d'ordre juridique et, en l'état, il n'apporte pas de solution satisfaisante aux problèmes posés aux familles.

Avant d'analyser le texte qui nous est soumis, je veux présenter encore quelques observations.

La première, c'est que le texte dont nous discutons confère d'autres avantages aux organismes prêteurs, quels qu'ils soient.

Ainsi, par une pratique comptable qui consiste - c'est très important - à provisionner comme créance douteuse la totalité du crédit consenti dès le premier incident de paiement, la société de crédit se place dans une situation beaucoup plus avantageuse sur le plan fiscal, d'autant que, plus tard, la quasi-totalité des impayés se trouvera totalement recouverte dans un délai variant entre cinq et dix ans. Elle aura ainsi obtenu une diminution d'impôts sur une somme qui fera, par la suite, l'objet d'impositions infiniment moins lourdes puisque les remboursements seront échelonnés. C'est ainsi que la société de crédit Cetelem présente un montant de 11 milliards de francs d'encours alors que les pertes totales s'élevaient à 0,4 p. 100.

Au surplus, au travers de ces pratiques comptables, c'est l'ensemble des contribuables qui paient les bénéfices records que les prêteurs engrangent - on y a fait allusion tout à l'heure ; j'y reviendrai.

Mais il y a encore plus fort, si je puis m'exprimer ainsi. En effet, une étude menée dans des départements du Sud-Est fait apparaître que les ménages qui ne règlent pas leurs

loyers H.L.M. sont précisément ceux qui assurent pourtant le remboursement du solde des sommes restant dues après liquidation d'un patrimoine immobilier.

En d'autres termes, les organismes de crédit recouvrent très souvent la totalité des sommes qui leur sont dues, au détriment du règlement des loyers H.L.M. Ce sont donc les collectivités locales qui financent les bénéfices exorbitants des sociétés de crédit par le biais de subventions d'équilibre quand elles sont accordées en fin d'année aux offices publics d'H.L.M. afin d'éviter le naufrage de ceux-ci.

Les collectivités locales, départements et communes sont à plus d'un titre concernés par le surendettement,...

M. Jean Arthuis. C'est vrai !

M. Charles Lederman. ... par le biais de leur patrimoine H.L.M., comme je viens de le montrer, mais aussi parce que ce sont les dossiers de ces mêmes ménages que les assistantes sociales traitent journalièrement, accordant des aides exceptionnelles, des bons d'alimentation ou de gaz... Ce sont aussi ces ménages dont a à connaître la juridiction des mineurs, avec des prix de journée, en cas de placement à la D.A.S.S., variant de 400 à 900 francs.

Madame le secrétaire d'Etat, je vous entendais tout à l'heure : vous appelez cela - j'ai noté mot à mot - « l'effet pervers de l'assistanat social ». Ne croyez-vous pas que votre formule devrait être modifiée ? Vous auriez pu parler des « effets pervers des possibilités ouvertes aux vendeurs de crédit ».

Tel est, succinctement exprimé, le coût social et financier réel du surendettement que supportent les collectivités locales. C'est bien parce que les élus communistes en ont conscience et sont à l'écoute des populations qu'en Val-de-Marne, par exemple, dix-sept d'entre eux sont poursuivis en justice pour s'être opposés à des méthodes d'un autre âge - qui devraient être d'un autre âge - je veux parler des saisies et des expulsions.

Pour ces familles « fragilisées » mais non irrémédiablement endettées, des mesures urgentes d'ordre fiscal doivent être imposées aux organismes de crédit afin de les contraindre à financer, dans des conditions honnêtes, les prêts destinés à des achats de biens, et non à vendre du crédit ! C'est la conséquence logique de la situation que je viens de décrire et ce serait là une mesure de prévention vraiment efficace.

S'agissant des ménages totalement insolubles, quelle que soit la nature du surendettement, le dispositif prévu par le texte ne règle rien. La solution passe par un apurement total du passif après la liquidation du patrimoine. Cette solution nous paraît la seule valable ; je ne parle pas de la « faillite familiale » ou de quelque chose de similaire.

Comment accepter, madame le secrétaire d'Etat, qu'une famille ayant versé la majeure partie des annuités de remboursement pour l'achat d'un bien, se trouve saisie et déposée à vil prix, tout en étant contrainte de continuer à payer un bien dont elle n'a plus la jouissance ni, bien sûr, la propriété, alors que, souvent, il est racheté par un complice de l'organisme prêteur ?

Il serait, au surplus, de bonne justice - l'égalité entre les citoyens l'exige - que le dispositif dont bénéficient les entreprises et les agriculteurs soit étendu aux ménages. La défense de la famille ne doit-elle pas en effet figurer au premier rang des préoccupations du Gouvernement pour placer le noyau familial au cœur de la société ? Nous souhaitons et proposerons que ce texte soit aménagé en ce sens.

De même, l'Etat doit donner l'exemple. Avant même de demander aux sociétés de crédit d'admettre certaines amodiations aux contrats par elles souscrits, il est souhaitable que l'administration fiscale et les autres organismes d'Etat concernés soient mis sur le même plan que tous les autres créanciers lorsqu'est examinée la situation des surendettés.

M. Jean Arthuis. Eh oui !

M. Charles Lederman. Mais, revenons-en d'une façon plus précise au texte. En réalité, ce sont de bien maigres mesures, madame le secrétaire d'Etat, que vous nous soumettez aujourd'hui. Je me souviens des titres qui faisaient la « une » des journaux lorsque votre projet de loi a été discuté en conseil des ministres.

Grâce à votre texte, faisiez-vous claironner, il n'y aurait plus de familles surendettées. Quel abus de propagande, quelle publicité - je reprends votre propre qualificatif de tout

à l'heure - « désastreuse ! », vous voyez, j'adoucis la remarque que je voulais faire - et quelles nouvelles désillusions douloureuses pour ces ménages qui ont tant besoin, et de façon urgente, d'une aide réelle, de solutions honnêtes et efficaces !

Dire que votre texte, tel qu'il est actuellement présenté, va résoudre l'essentiel des difficultés des familles surendettées est une contre-vérité.

La commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers, par sa composition tout à fait critiquable, ne peut, au surplus, qu'être sans efficacité.

Conçue comme une instance d'arbitrage, elle n'a aucun pouvoir pour suspendre les poursuites et les voies d'exécution. La commission ne peut être le juge de la recevabilité et, de ce fait, ne peut apprécier la réalité et le bien-fondé des créances, annuler tout ou partie d'un contrat, apprécier la validité d'un bail ; nous considérons, pour notre part, toutes ces analyses préalables comme étant indispensables à l'évaluation du surendettement.

Le risque est donc réel de voir des débiteurs - comme je le rappelais tout à l'heure, ils sont par définition en état d'infériorité sociale et juridique - à qui l'on impose des plans de redressement au mépris de leurs droits, d'autant plus qu'il n'est pas prévu qu'ils puissent être assistés.

Imaginez le cas d'un débiteur se présentant devant une commission ; il doit rembourser 8 000 francs par mois alors qu'il gagne 12 000 francs en tout avec le salaire de son épouse. Si on lui propose de ne rembourser que 7 000 francs par mois, va-t-il refuser ?

Par ailleurs, la saisine, telle qu'elle est chronologiquement prévue, va accélérer la course des créanciers au lieu de la freiner : ils vont se hâter de réaliser leur gage ou de faire appel à la caution, compromettant ainsi toutes les chances de succès de la conciliation. L'efficacité de la commission risque d'être compromise lorsque les créanciers auront compris qu'en cas de refus de leur part de transiger, le juge alors saisi n'a pas le pouvoir de remettre, même partiellement, les dettes, sauf en ce qui concerne celles qui résultent d'une vente sur exécution de justice.

Le délai de deux mois laissé à la commission, saisie la première, pour trouver un arrangement nous paraît être inefficace et nocif pour les débiteurs. En effet, la suspension provisoire des poursuites et du cours des intérêts et pénalités ne peut pas être ordonnée, je l'ai dit, par cet organisme administratif. Cela signifie que ces deux mois perdus alourdiront encore financièrement les difficultés des familles.

C'est la raison pour laquelle, très résolument, nous sommes partisans de rétablir la priorité de la saisine du juge - j'y reviendrai tout à l'heure en présentant nos propositions - car c'est l'un des moyens essentiels qui font que ce texte aura quelque utilité. Nous en avons assez, madame le secrétaire d'Etat, de la création à tout propos et hors de propos d'un organisme miracle. La philosophie de la déréglementation est néfaste.

Il faut également que les intéressés puissent bénéficier de l'aide d'un conseil désigné, s'ils le souhaitent, au titre de l'aide judiciaire. C'est une garantie indispensable pour le respect des droits des citoyens. C'est la garantie du véritable débat contradictoire.

Le choix des membres de cette commission, tel qu'il est prévu à l'article 2, ne nous paraît pas satisfaisant. En effet, de par leur fonction, ils ne nous paraissent pas spécialement indiqués pour démêler des situations financières ou sociales souvent complexes. Nous sommes opposés notamment à la présence de l'huissier de justice au sein de cette commission car, hélas ! trop d'huissiers contribuent trop souvent à alourdir la dette par des frais d'exécution qui ne peuvent que rendre plus difficile le règlement de la situation des débiteurs.

Concernant le rôle du juge, tel qu'il est prévu contrairement au projet de loi initial, il ne peut plus décharger le débiteur du solde de sa dette après attribution du produit de la vente du bien au créancier hypothécaire. Le juge ne peut que réduire ce solde et rééchelonner la dette sur un délai maximal de cinq ans ou deux ans de plus que le délai initialement prévu, ce qui constitue une mesure nettement insuffisante !

Pour ce qui est de la prévention, il faut attendre l'article 9, sur les douze que comporte le projet de loi, pour trouver la première disposition de prévention.

Admettez, madame le secrétaire d'Etat, que cela est, hélas ! révélateur des préoccupations du Gouvernement. On a chanté sur tous les écrans de télévision et sur les ondes que ce projet de loi est à la fois préventif et curatif. Il n'est ni l'un ni l'autre, ou si peu.

Le crédit est un produit qui doit être sollicité et non pas offert avec trop de facilité. Les organisations de consommateurs avaient donc souhaité que des mesures soient prises afin d'éviter l'incitation systématique au crédit et afin de permettre une meilleure information des emprunteurs et des personnes apportant leur caution.

De ces mesures, madame le secrétaire d'Etat, vous avez jugé bon de ne garder que les dispositions relatives au crédit revolving et à la publicité immobilière, ce qui est bien évidemment insuffisant !

Pour terminer, je veux énoncer quelques-unes des propositions que le groupe communiste soutiendra sous forme d'amendements pour améliorer le texte proposé.

Dans le cadre de la prévention, nous proposerons - au principal, pourrais-je dire - que le Smic soit porté à 6 500 francs par mois afin de revaloriser le pouvoir d'achat des salariés qui est, comme je viens de le démontrer, la cause profonde, essentielle, du surendettement des familles.

Nous demanderons la création d'un fichier des incidents de remboursement de crédits afin de prévenir le surendettement de ménages déjà en difficultés financières et d'engager la responsabilité des prêteurs, ce qui ne doit pas signifier qu'au moindre incident tout crédit devrait être refusé.

De même, nous souhaitons que la personne qui donne sa caution à l'achat d'un bien soit aussi complètement que possible informée des conséquences de son engagement.

Concernant l'aspect curatif de ce projet de loi, nos propositions d'amendements visent essentiellement au rétablissement de l'entière compétence juridictionnelle en matière de traitement du surendettement et à la saisine, par priorité, du juge qui serait directement compétent pour connaître de tous les problèmes, tout en lui laissant la possibilité, s'il l'estime utile, de saisir la commission qui, différemment constituée - nous le proposerons - serait plus à même de répondre aux besoins des intéressés. Dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, le débiteur pourrait être assisté par un avocat et bénéficiaire, s'il le souhaite, de l'aide judiciaire. De par ses pouvoirs, le juge pourra suspendre provisoirement les poursuites et le cours des intérêts et des pénalités.

Nous proposerons que, sur le modèle de ce qui a été octroyé aux sociétés commerciales et aux agriculteurs, un apurement complet du passif, après liquidation du patrimoine, soit opéré lorsqu'un plan de rééchelonnement et d'allègement des dettes se révélera impossible.

Enfin, et pour que l'Etat soit solidaire de l'effort engagé pour ces familles, nous souhaitons que les dettes fiscales, d'une part, soient incluses dans la globalité des dettes discutées devant le juge, d'autre part, soient placées au même niveau que les autres créances, sans priorité.

Nous ferons en sorte que les juges disposent des moyens matériels nécessaires pour accomplir leur mission. Il est bien clair qu'à l'heure actuelle - on l'a rappelé - ces juges d'instance ont déjà beaucoup de travail à effectuer ; ils le font bien, d'ailleurs, malgré toutes les difficultés. Nous essaierons de faire en sorte - nous y reviendrons lors de la discussion du budget de la justice, en particulier - que soient dégagés des moyens matériels supplémentaires.

Le texte, tel qu'il est présenté, est illusoire et insuffisant. Nous attendrons donc, avant de prendre position, que la discussion se déroule. Nous n'avons pas de souci pour les prêteurs, monsieur Arthuis : ils ont prouvé qu'ils savaient se protéger, c'est le moins que l'on puisse dire ! Pour que nous adoptions ce projet, il faudra qu'il réponde, au contraire, aux préoccupations et aux espoirs des familles surendettées. Nous y veillerons, pour notre part. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. William Chervy. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans un monde où la compétition économique est vive et les progrès technologiques en constant renouvellement, la sphère de la consommation s'élargit sans cesse. Elle occupe une place croissante dans la vie quotidienne des individus, dont elle influence très largement le mode de vie. La multiplication des offres de

crédit à la consommation, des cartes privatives et autres formes de financement a accompagné et facilité cette évolution.

Depuis cinq ou six ans, le crédit aux particuliers sous ses multiples formes - vente à tempérament, prêts personnels, crédit permanent, découvert bancaire - connaît, en France, une véritable explosion. En 1988, les Français ont emprunté 1 530 milliards de francs, les crédits immobiliers représentant la part la plus importante de l'encours des crédits aux particuliers ; les crédits à court terme ne représentent que 5 p. 100, mais connaissent un développement rapide puisque leur encours a doublé en quatre ans.

Trois raisons, nous semble-t-il, expliquent cette situation.

En premier lieu, un rattrapage motivé en grande partie par une modification des comportements. Comme dans les autres pays industriels, le sentiment de culpabilité qui existait, lié à l'endettement - en allemand, la dette s'exprime par le même mot que la faute, *Schuld* - tend à s'estomper. On observe de ce point de vue, notamment dans les jeunes générations, un véritable changement de comportement.

Le ralentissement de la progression du pouvoir d'achat des salariés constitue le deuxième moteur du crédit à la consommation. Ainsi, refusant de sacrifier leur consommation, les ménages français procèdent-ils à un ajustement en tirant sur leur épargne et en empruntant.

Une troisième série de facteurs explique le « boom » des prêts aux particuliers : elle est liée à la concurrence très vive qui continue à se développer depuis trois ou quatre ans. Effectivement, outre les sociétés spécialisées, elles-mêmes en compétition, de nouveaux distributeurs de crédits aux particuliers ont engagé une offensive sur ce marché : banques, grands distributeurs et sociétés de cartes de crédit.

L'offensive est générale : l'une annonce « son pouvoir de dire oui », l'autre propose son « crédit flash », un autre vend son crédit par minitel. Et je ne parle pas du crédit dit « gratuit », « cadeau » qui coûte cher au consommateur, ou du paiement différé : « achetez aujourd'hui, payez l'année prochaine ». De nouvelles formules sont inventées chaque jour. L'achat à crédit s'étend aux services - aux vacances, par exemple - et, ces dernières années, les grandes banques, le Crédit agricole, mais aussi les caisses d'épargne, ont accru de ce fait leurs prêts aux particuliers dans d'importantes proportions.

Cette concurrence n'est pas sans danger. L'élargissement du nombre des emprunteurs se traduit par un « alourdissement » des impayés. L'endettement en soi n'est pas un mal ; l'endettement excessif, incontrôlé, déraisonnable, quelquefois suscité, est cependant inadmissible et socialement inacceptable.

Certes, ainsi que vous l'avez indiqué, madame le secrétaire d'Etat, il ne convient aucunement de limiter l'accès au crédit, mais il s'impose aujourd'hui, face à la forte progression que nous constatons du nombre de ménages endettés et des incidents de paiement, que nous intervenions pour tenter de prévenir et de régler dans les meilleures conditions les difficultés que nous enregistrons dans nos régions.

Il faut tenter de mettre en place des mécanismes clairs et simples, connus de tous, pour responsabiliser les prêteurs comme les emprunteurs, afin d'éviter des drames trop fréquents, et de procéder aux indispensables traitements de situations humainement et socialement catastrophiques.

Combien de cas douloureux connaissons-nous, qui ont pour cause soit une mauvaise information de l'emprunteur, en particulier à cause de publicités qui masquent systématiquement le coût réel à long terme du crédit sollicité, soit une modification grave de la situation de l'emprunteur, soit certaines pratiques de quelques établissements de crédit ?

De combien de situations dramatiques sommes-nous saisis dans nos mairies ou permanences, des ménages s'étant endettés pour faire construire et aménager un pavillon, et, pour l'une des causes énumérées précédemment, se trouvant dans l'incapacité de faire face aux remboursements ? Après avoir utilisé toutes les procédures, l'immeuble est mis en vente à la barre du tribunal et, bien souvent, le produit de cette vente est dérisoire, très loin de couvrir la totalité des dettes. Le ménage se retrouve alors sans patrimoine, toujours endetté, avec les conséquences sociales que l'on imagine.

Il était donc urgent que notre pays se dote d'un dispositif qui tende, d'une part, à éviter, d'autre part, à régler ces situations dramatiques. Après avoir procédé à une large concerta-

tion à partir des réflexions du conseil national du crédit et du conseil national de la consommation, vous nous présentez, madame le secrétaire d'Etat, un projet de loi qui prévoit un volet curatif et un volet préventif.

Le volet curatif repose sur deux principes essentiels : d'une part, une procédure d'élaboration d'un plan amiable, faisant intervenir une commission administrative, qui devrait permettre de résoudre un certain nombre de problèmes de surendettement ; d'autre part, une procédure judiciaire qui se substitue à la procédure de conciliation, lorsque l'accord des intéressés, débiteurs et créanciers, n'a pu être réalisé ou lorsque l'un des créanciers a engagé ou poursuivi une procédure d'exécution.

Le volet préventif - le plus important - tend à responsabiliser tout le monde, les emprunteurs comme les prêteurs.

Vous nous proposez, madame le secrétaire d'Etat, comme vous nous l'avez annoncé, un dispositif rapide, efficace, peu coûteux, relativement souple, indispensable aux 200 000 familles supportant des mensualités qui absorbent 60 p. 100 de leurs revenus déjà modestes, tout en ne faisant pas croire aux Français qu'ils pourront faire des dettes sans les rembourser. Le groupe socialiste le votera. Lors des débats, nous vous soumettrons des amendements tendant à compléter les mécanismes proposés, notamment dans le sens du renforcement de la prévention du surendettement.

La protection des consommateurs a été tardivement prise en compte par les différentes politiques gouvernementales. Un pas considérable a été franchi grâce à votre projet de loi relatif à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, voté par le Parlement lors de la session de printemps 1989. Avec le texte que nous examinons aujourd'hui, le consommateur doit retrouver sa place légitime : celle d'acteur économique et non pas d'objet marchand ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce projet de loi intervient dans une conjoncture de formidable explosion du crédit aux particuliers : 50 p. 100 des ménages ont aujourd'hui au moins un emprunt à rembourser, contre 39 p. 100 en 1984. Ce texte vise à responsabiliser les emprunteurs comme les prêteurs afin de prévenir les cas trop nombreux de surendettement.

L'endettement des ménages connaît, depuis quelques années, une progression spectaculaire. Selon les statistiques monétaires de la Banque de France, les crédits distribués aux ménages atteignaient 1941 milliards de francs à la fin de 1988, connaissant depuis quelques années un rythme d'augmentation supérieur à 10 p. 100. Quant aux crédits à la consommation, qui représentent environ un cinquième de l'ensemble de ces prêts, leur croissance est encore plus soutenue : 30 p. 100 en moyenne annuelle de 1985 à 1987, 22 p. 100 en 1988. Le taux d'endettement des ménages au titre des crédits à la consommation est, aujourd'hui, de 7,2 p. 100 contre 3 p. 100 en 1980.

Cela dit, il faut cesser d'avoir une approche morale du crédit et du prêt. C'était pourtant, me semble-t-il, celle de notre collègue M. Lederman, qui, tout à l'heure, considérait le prêt comme le mal absolu.

M. Robert Laucournet. M. Lederman est parti !

M. Paul Loridant. Or le crédit peut être une bonne chose : il est une source de bien-être et de confort pour les ménages, en leur permettant d'anticiper l'acte d'épargne et en facilitant leur installation. Cependant, ce développement du crédit doit s'accompagner d'un double corollaire : il faut élever le niveau des connaissances économiques et financières des citoyens, d'une part, et obtenir une plus grande responsabilisation tant des prêteurs que des emprunteurs, d'autre part. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans ce domaine, et votre projet de loi, madame le secrétaire d'Etat, y contribue.

Les quelques chiffres que je viens de citer sont impressionnants, notamment par leur caractère évolutif qui montre bien que la perception de l'endettement par les ménages évolue. En fait, ils traduisent un revirement de l'opinion française face à l'acte d'endettement, ce d'autant plus rapidement que les établissements de crédit se livrent à une vive concurrence sur ce marché, à la suite, notamment, de la fin de l'encadre-

ment du crédit et de la réduction de l'intermédiation bancaire des entreprises. La France rattrape, d'une certaine façon, ses principaux partenaires, qui ont des taux d'endettement plus élevés : 13 p. 100 au Royaume-Uni, 15,5 p. 100 en République fédérale d'Allemagne, et 24 p. 100 aux Etats-Unis.

Si l'essor de l'endettement des ménages français n'est pas dangereux en soi - je tiens à le répéter - le surendettement, lui, constitue un problème extrêmement délicat.

Un trop grand nombre de ménages sont asphyxiés par leurs mensualités de remboursement. Pour 200 000 d'entre eux, celles-ci représentent, d'après les chiffres qui nous ont été fournis, plus de 60 p. 100 de leurs revenus. Les incidents de paiement atteignent 1 p. 100 des prêts, 2 p. 100 déjà pour certaines institutions financières.

Plus que la froideur des chiffres, ce sont les conséquences sociales du surendettement qu'il faut avoir présentes à l'esprit. Qui de nous n'a reçu dans ses permanences des personnes se trouvant dans une véritable situation de détresse parce que confrontées à l'impossibilité de rembourser des emprunts, ainsi que M. Chervy le disait à l'instant ?

Il fallait réagir. Je tiens à féliciter le Gouvernement, et tout particulièrement vous-même, madame le secrétaire d'Etat, de l'avoir fait en déposant ce projet de loi. En effet, en dépit de ce qu'ont dit les collègues qui sont intervenus avant moi, qu'ils appartiennent à la majorité sénatoriale ou au groupe communiste, il va dans le bon sens, car il touche à la situation concrète, difficile et intolérable des familles les plus démunies culturellement et socialement. Il doit contribuer à responsabiliser les emprunteurs comme les prêteurs et à permettre, lorsque cela se révélera inévitable, une procédure de règlement rapide et équitable des cas les plus difficiles. Car c'est le grand intérêt de votre projet : éviter que des familles en situation de surendettement - ce sont souvent, comme je le disais à l'instant, des familles qui sont culturellement et socialement démunies - ne sombrent dans le drame.

Le mérite est d'autant plus grand que la tâche est ardue et les critiques faciles. Chaque ménage surendetté constitue un cas différent, nous le savons tous. On peut, cependant, les regrouper en deux catégories, comme le fait le comité consultatif des usagers des services bancaires, présidé par le professeur Kessler, qui - je tiens à le souligner - a fait un remarquable travail sur ce sujet dans un rapport publié au mois de juillet dernier.

La première catégorie, celle que j'appellerai le surendettement actif, traduit des situations où les difficultés proviennent de l'imprévoyance ou de la myopie des ménages qui surestiment leurs ressources ou négligent les charges de remboursement.

Si l'on ne peut pas toujours excuser les personnes en cause, il semble que, le plus souvent, l'origine de ces surendettements résulte soit d'une mauvaise information due à une incompréhension des mécanismes du crédit, soit à une politique délibérée de certains prêteurs - il ne s'agit, en aucun cas, d'accuser tous les prêteurs, car la plupart d'entre eux respectent la déontologie de leur profession - qui se soucient peu, voire pas du tout, des possibilités effectives de remboursement de leurs clients.

A cet égard, tous les établissements bancaires ou financiers ne doivent pas être mis sur le même plan. Les banques qui gèrent les comptes bancaires des ménages savent qui est surendetté.

Les établissements financiers qui ne gèrent pas les comptes bancaires de ces ménages n'ont pas cette possibilité. Or ce sont souvent ces établissements qui sont prêteurs du troisième, quatrième, cinquième, voire sixième rang.

Il convient donc - tel est l'intérêt de votre projet de loi, madame le secrétaire d'Etat - de responsabiliser tous les prêteurs, en particulier ceux du dernier rang.

La seconde catégorie, que j'appellerai « le surendettement passif », correspond à une diminution du revenu permanent due à un événement accidentel, tel le chômage, le divorce ou la longue maladie.

L'étude du centre de recherche économique sur l'épargne expose ainsi le cas d'une femme technicienne fonctionnaire qui, à la suite de son divorce, a été contrainte de souscrire des crédits répétés pour faire face à cette nouvelle situation. On pourrait multiplier à l'infini les exemples.

Il fallait réagir dans deux directions : d'une part, la prévention, c'est-à-dire éviter dans la mesure du possible la dégradation de l'endettement en surendettement par l'infor-

mation et la responsabilisation tant des emprunteurs que des prêteurs et, d'autre part, la conciliation, c'est-à-dire l'instauration de procédures permettant des accords respectant les intérêts des parties.

La prévention, en premier lieu, passe par l'information des emprunteurs. Sait-on que, selon certaines sources, un emprunteur sur cinq ne connaît pas exactement le montant de ses remboursements, un sur trois la durée de ses emprunts, deux sur trois le taux effectif global de ses crédits ?

Le crédit est un produit sensible, qui doit être sollicité avec prudence et non distribué avec la facilité que l'on sait.

Les lois Scrivener de 1978 et de 1979 imposent déjà un certain nombre de règles sur les informations publicitaires et les offres préalables : aménagement des délais de réflexion et de rétractation, mention obligatoire de certains renseignements, tels que le taux effectif global et les différents montants. Mais ces mesures n'apparaissent pas suffisamment précises puisque des ménages sont encore pris en défaut.

Ce projet de loi renforce les dispositions antérieures, notamment sur le crédit dit revolving, que, pour ma part, j'appelle crédit renouvelable de façon automatique ou crédit permanent, source de tant de situations mal maîtrisées.

On peut aller plus loin en proposant d'autres dispositions afin que chaque emprunteur signe son contrat en ayant le temps et les moyens de réfléchir aux conséquences d'un tel acte. C'est d'autant plus nécessaire que le crédit aux ménages sous forme de découverts, de crédits permanents ou de cartes accreditives est une technique très chère. Je peux même dire que c'est le crédit le plus cher sur la place bancaire, puisque son taux d'intérêt réel dépasse aujourd'hui dix points. C'est beaucoup. Le groupe socialiste vous proposera donc plusieurs amendements sur ce sujet.

Dans le même ordre d'idées, nous tenons à soulever la question des cautions. Le groupe socialiste vous proposera, là encore, des amendements visant à obliger les établissements prêteurs à s'assurer de la solvabilité des personnes se portant garantes d'un emprunt.

En second lieu, il faut améliorer l'information des prêteurs. Les établissements de crédit doivent refuser d'accéder aux requêtes des candidats emprunteurs ayant déjà des difficultés de remboursement, même si la tentation est grande.

Pour cela, ils ont besoin d'utiliser un fichier des incidents de paiement, dans le respect des garanties fixées par la commission nationale de l'informatique et des libertés, dont notre collègue M. Thyraud est un membre éminent : droit à l'information, droit d'accès, droit de rectification, et durée de conservation des données.

Le groupe socialiste déposera des amendements instituant ce fichier, qui devra être placé sous la responsabilité de la Banque de France. Cette institution est la plus adaptée pour remplir cette mission, car son personnel bénéficie d'un statut particulier garantissant le secret professionnel et la professionnalisation des procédures.

Cependant, lorsqu'un ménage ne peut manifestement plus rembourser ses emprunts, il faut éviter que cette situation ne se transforme en crise grave sans que les créanciers de bonne foi, ils sont les plus nombreux, soient lésés.

Le projet de loi privilégie alors un règlement global et équitable de cette situation, si possible par le biais de la conciliation. C'est une excellente mesure. Des commissions départementales sont donc instituées, saisies par un débiteur ou par un juge.

Le groupe socialiste souhaite renforcer la possibilité pour un débiteur de demander, dans le même temps, au juge d'instance, la suspension des voies d'exécution qui seraient dilatoires contre lui.

En effet, entre la saisine de la commission et le plan de conciliation remis par elle au juge d'instance pour homologation, il apparaît important de geler la situation du débiteur à l'égard de ses créanciers afin de ne pas aggraver la position du surendetté.

S'il y a échec de la procédure de conciliation ou refus du juge d'homologuer le plan de redressement, le magistrat pourra, après examen global du cas et du bien-fondé des créances, et nouvelle proposition d'entente, réaménager la dette. C'est là une possibilité nouvelle et intéressante : la procédure judiciaire favorisera ainsi un jugement équitable.

Madame le secrétaire d'Etat, vous avez formellement exclu de vos projets la procédure de la faillite personnelle ou de la faillite civile, qui aurait eu un caractère infamant pour toute une famille, non seulement pour les parents mais aussi pour les enfants.

Je vous exprime notre total appui sur ce point. Le résultat en aurait été une exclusion sociale quasi permanente, une marque indélébile, un traumatisme pour les enfants.

Avant de conclure, je rappellerai le rôle important des départements et des communes, par le biais de leurs centres communaux d'action sociale, dans le suivi et le règlement concret de la situation des familles endettées.

Je souhaite vivement que ce rôle soit reconnu car, bien souvent, les élus locaux ont le sentiment de payer, par le biais de leurs collectivités, loyers, factures E.D.F., cantines, ou colonies de vacances des enfants, alors que des prêteurs, dans le même temps, engagé des procédures contentieuses pour faire valoir leurs droits.

Il faut, sur ce point, trouver une juste et équitable solution au règlement des situations des ménages surendettés.

Madame le secrétaire d'Etat, en qualité de président d'un club œnophile - veuillez excuser cette référence personnelle - j'ai l'habitude de dire qu'il faut boire peu, mais bon et bien.

Aujourd'hui, je dirai qu'il faut emprunter peu, emprunter moins, mais bien et mieux. Pour cela, il faut une action préventive. C'est ce que vous faites aujourd'hui en proposant ce texte.

Les interventions des collègues qui m'ont précédé à la tribune m'ont paru excessives et injustes à l'égard de votre projet de loi. Je puis vous assurer que le groupe socialiste soutiendra ce projet si important pour de nombreuses familles.

Bien entendu, notre groupe fera des propositions d'amendements. Il espère néanmoins que le texte final ne déformera pas trop vos intentions ; c'est l'une des conditions de notre vote favorable à l'issue de la discussion. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, par discipline librement consentie et pour que Mme le secrétaire d'Etat puisse répondre aux orateurs avant le déjeuner, je serai le plus bref possible.

Après MM. Chervy et Loridant, je tenais à vous dire, madame le secrétaire d'Etat, que nous avons apprécié votre méthode d'élaboration de la loi qui portera votre nom. De larges consultations des différents acteurs, une franche intervention devant les commissions devraient nous permettre, demain, d'avoir rapidement, compte tenu de l'urgence que vous avez opportunément demandée, une charte protectrice réglant le problème crucial du surendettement des ménages.

Tel que le texte nous est soumis et s'il ne doit pas être dénaturé par des amendements destructeurs, nous l'approuverons.

Je suis depuis longtemps, dans cette maison, le rapporteur pour avis du budget du logement. J'ai été désigné par le Gouvernement pour participer à la commission Bloch-Lainé, au sein de laquelle nous avons déjà envisagé ces problèmes.

Je voudrais, très brièvement, appuyant les interventions de mes amis, insister sur quelques aspects ponctuels du texte liés à l'habitat de nos concitoyens.

L'analyse des causes à l'origine des situations d'accédants à la propriété en difficulté montre l'importance du surendettement.

Comme vous l'avez dit dans votre propos liminaire, madame le secrétaire d'Etat, à la suite d'enquêtes réalisées par l'union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M., notamment auprès de sociétés de crédit immobilier, on peut constater que le surendettement représente 35 p. 100 du montant des sommes impayées, alors que le chômage n'atteint que 17 p. 100, la maladie 9 p. 100 et les divorces 11 p. 100.

Le surendettement est donc la cause première des impayés.

L'importance des crédits à la consommation dans le processus de surendettement est très significatif. Si, parfois, le surendettement résulte d'une opération très tendue en termes de taux d'efforts, notamment dès le départ, il ressort que, majoritairement, le surendettement trouve son origine dans des endettements supplémentaires qui sont venus aggraver l'endettement lié aux prêts à l'accession à la propriété.

Un ménage s'installe, construit un pavillon, mais souhaite améliorer son confort par l'installation onéreuse d'une cheminée, d'une cuisine. Quelquefois, la folie de l'habitat dans des zones périphériques des villes impose l'achat d'une deuxième voiture.

Le résultat des enquêtes de l'union nationale des fédérations d'H.L.M. montre qu'on peut avoir jusqu'à six, huit, dix emprunts complémentaires qui sont venus s'ajouter, après l'emprunt principal, à la charge déjà suffisante que supportait ce ménage.

La réalisation de l'endettement supplémentaire peut également provenir d'autres causes. On a omis de parler au constructeur des branchements, de la taxe locale d'équipement, de l'assurance construction, c'est-à-dire de toute une partie de ses engagements.

Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour dénoncer ici les méthodes critiquables de certains promoteurs immobiliers, quelquefois dénommés pavillonneurs. Fort heureusement, il en est de parfaitement respectables. Ceux dont je parlerai ont une existence éphémère, dont le décès juridique est attesté, chaque jour, dans les annonces légales de nos journaux de province.

Dossiers mal étudiés, promesses non tenues, prestations insuffisantes, contentieux obligés au moment de la livraison, conduisent obligatoirement au sinistre, à l'endettement, à la vente à l'encan du bien, au désastre social et humain de la famille.

Madame le secrétaire d'Etat, une réglementation est urgente. Elle s'impose dans ce domaine ; elle pourrait appliquer à des professionnels indécents des procédures que nous connaissons : la livraison en l'état futur d'achèvement. Votre collègue M. Besson y réfléchit avec nous, mais votre appui dans ce domaine sera extrêmement précieux.

J'évoquerai brièvement l'enjeu des dispositifs de prévention et de traitement amiable et rapide, qui est illustré par de constantes pratiques des organismes d'H.L.M.

S'agissant de la prévention, on doit relever que, à côté de l'ensemble d'informations préalables mises en œuvre - nous calculons le taux d'efforts de nos candidats, nous étudions leurs revenus disponibles, nous faisons des projections dans l'avenir - des difficultés importantes existent pour la détermination précise de l'ensemble des charges de crédit à la consommation par les organismes d'H.L.M., qui ne disposent pas d'une connaissance directe des comptes bancaires de leurs emprunteurs.

J'ai pensé, madame le secrétaire d'Etat, que cette intervention, nécessairement brève mais spécialement axée sur le volet « logement-construction », pouvait être de nature à éclairer le Sénat sur un aspect essentiel du domaine que nous traitons.

Les objectifs de votre projet de loi vont clairement dans le sens de nos préoccupations, qui s'expriment en deux termes : enjeu de la prévention et importance des procédures amiables.

Les organismes de logement social ont trop largement anticipé sur les exigences posées par la loi, notamment par l'application du principe du « taux d'efforts des ménages », pour ne pas être largement favorables à votre initiative.

Toutefois, un certain nombre de problèmes devront être réglés au préalable. Ils portent notamment sur la hiérarchie entre les dettes mobilières et les dettes immobilières en fonction de leur importance respective, l'articulation des nouvelles procédures avec les différentes procédures amiables et les dispositifs qui existent en matière d'aide aux impayés, le caractère réglementé des P.A.P. et la possibilité laissée au juge de changer les caractéristiques des prêts, ainsi que le maintien des garanties d'un prêt en cas de report des échéances au-delà des durées initiales.

Dans ce secteur précis du logement, nous déposerons un certain nombre d'amendements auxquels, je pense, vous ne serez pas opposée. Mais, d'une façon globale, je le répète, nous approuvons ce texte courageux et novateur et nous lui apporterons notre totale adhésion. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. A cette heure, ma réponse sera brève. Je tiens cependant à remercier l'ensemble des intervenants pour le sérieux avec lequel ils ont travaillé.

Monsieur Simonin, vous avez cité quantité d'études, de chiffres, d'analyses et de diagnostics. Je vous ferai simplement remarquer que, lorsque le Gouvernement a abordé le problème et que j'ai utilisé le mot « surendettement », l'ensemble des professionnels m'ont répondu : « Le surendettement, cela n'existe pas ! » M. Pierre Bérégooy et moi-même avons donc été conduits à saisir un certain nombre d'instances qualifiées, tel le conseil national du crédit - le conseil national de la consommation avait déjà été saisi par mon prédécesseur - du soin de mesurer l'ampleur du phénomène en France et donc de prouver qu'il existait.

La seconde remarque que m'ont faite les professionnels a été : « Il est possible que le surendettement existe en France, mais pas dans nos organismes ! ». Notre seconde démarche a donc consisté, forts des dossiers que j'accumulais et que vous accumulez depuis des années, à prouver à chaque établissement, établissement par établissement, que le surendettement existait et qu'il convenait de résoudre le problème.

Aussi voudrais-je vous faire remarquer, sans aucune quelle d'antériorité sur ce point, parce que vraiment le débat ne se situe pas là, que si nous pouvons aujourd'hui discuter de façon aussi approfondie de ce sujet, c'est parce que, depuis des mois et des mois, le Gouvernement s'est attaché à faire apparaître la vérité. Il ne lui a pas été si facile d'être en mesure de vous présenter un projet de loi sur le sujet, croyez-le bien !

Monsieur Simonin, je vous ai écouté avec attention et je vous remercie de l'intérêt que vous portez à ce texte. Vous n'y avez relevé que quatre défauts. C'est un vrai succès ! S'il n'y en avait que quatre, suis-je tentée de vous dire.

Monsieur Lanier, vous avez mis plus particulièrement l'accent sur la réelle complexité de l'articulation qu'il fallait trouver entre les domaines économique, juridique et social. En fait, une fois le diagnostic de la réalité établi, le débat va porter sur ce sujet. Il a déjà porté sur ce thème, et il devra encore être cerné lors de la discussion des articles.

M. Thyraud a bien voulu reconnaître que le projet de loi était opportun. Certaines de ses remarques rejoignent celles de M. Arthuis ; je leur donnerai donc une réponse commune.

Monsieur Thyraud, vous regrettez que ce texte soit déclaré d'urgence. D'une certaine façon, je pourrais dire : moi aussi ! Cependant, une telle remarque m'étonne de votre part, puisque, au mois de juin, vous aviez souhaité régler ce problème en une demi-heure, au détour de la discussion d'un amendement ! Je vous avais alors répondu : le problème n'est-il pas suffisamment sérieux et complexe pour qu'on lui consacre plus de temps ?

M. Claude Estier. Très bien !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Il est dommage, c'est vrai, que l'urgence soit déclarée. Mais, à ce stade, les Français ne comprendraient pas que, en raison de l'encombrement du calendrier parlementaire, ce projet de loi ne soit pas voté dès la fin de cette session et soit renvoyé à la session de printemps, comme ce fut le cas pour un autre texte relatif à la consommation !

La déclaration d'urgence se fonde donc sur des considérations très pragmatiques, sur la prise en compte des préoccupations des intéressés. Comme d'autres intervenants, monsieur Thyraud, vous proposez un dispositif qui, en fait aboutirait à ce que la procédure ne soit que judiciaire.

Il est vrai qu'un débat s'est engagé sur la question : adoptons-nous le tout judiciaire ou non ? Compte tenu, tout d'abord, de l'attitude des Français à l'égard de leur justice, ensuite, de l'insuffisance des moyens de la justice et, enfin, du fait que le Gouvernement considère que le plus grand nombre de ces problèmes peuvent être réglés par la conciliation, ce projet de loi cumule la voie de la conciliation et la voie judiciaire.

Monsieur Thyraud, vous avez également évoqué la faillite. Je ne traiterai que brièvement ce sujet, que nous reprendrons ultérieurement.

Les arguments des magistrats et des barreaux de tous les pays où je suis allée voir comment fonctionnait la faillite ainsi que de l'Alsace et de la Lorraine, les arguments des familles qui voient dans la faillite un surcroît d'infamie, les arguments relatifs au coût et à la durée d'une telle procédure

ont conduit le Gouvernement - son objectif prioritaire étant de venir en aide aux familles les plus défavorisées, qui, précisément, n'ont plus un sou - à instaurer une procédure adéquate pour résoudre les problèmes de surendettement, et différente de celle qui existe en Alsace et en Lorraine, laquelle ne fonctionne pas.

M. Jean Arthuis. Mais si !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Nous en reparlerons ! Je terminerai en répondant à M. Lederman qui, je le regrette, n'est pas là.

Ce texte ne mérite « ni excès d'honneur, ni excès d'indignité », et je n'ai très bien compris ni le ton...

M. Robert Lauconnet. La démagogie !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. ... ni les arguments employés pour le critiquer.

J'accepte pourtant volontiers la critique, parce qu'elle peut-être constructive : elle fait réfléchir et oblige à aller plus loin.

Tout d'abord, M. Lederman s'insurge contre les sociétés qui incitent à la consommation. Selon moi, il faut être très prudent quand on utilise ce genre d'argument, parce qu'il est des pays où l'on fait grève pour un morceau de savon...

M. Claude Estier. Très bien !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. ... et où l'on a interdit le droit de grève !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Parlez-nous du Smic à 6 500 francs !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. D'une certaine manière, je préfère les sociétés de consommation où l'on fait grève pour le pouvoir d'achat, parce qu'on a la possibilité d'acheter et qu'on veut acheter plus.

Je me suis demandée très franchement si la condescendance du ton de M. Lederman s'adressait à ma personne.

Est-ce parce que je suis une femme ? Est-ce parce que je suis socialiste ?

Mme Marie-Claude Beaudeau. On voit bien que vous ne le connaissez pas !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Est-ce en raison de mon action ? Si tel est le cas, la critique porte sur l'action gouvernementale et elle est parfaitement naturelle. Cependant, dans la mesure où elle est générale, il faut aller jusqu'à censurer le Gouvernement.

J'avoue ne pas très bien comprendre ! De quoi m'accuse M. Lederman exactement ? Est-ce de collusion avec la profession bancaire ? Aurais-je touché de l'argent de la part de La Hénin, de Sofinco et d'autres pour présenter ce projet de loi ? Je n'ose comprendre !

Ce qui est certain, c'est que je n'admets pas que l'on me parle sur ce ton et que l'on m'accuse de cette façon en séance publique.

Je ne comprends pas les arguments utilisés par M. Lederman et je suis sûre qu'ils ont dépassé sa pensée. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Claude Estier. Très bien !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Certainement pas ! Il vous répondra d'ailleurs tout à l'heure.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je l'espère, parce qu'il n'est même pas là pour écouter ma réponse.

M. Robert Laucournet. Ce serait pourtant la moindre des politesses !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je remercie MM. Chervy, Loridant et Laucournet d'avoir compris qu'effectivement ce projet de loi ne pouvait pas résoudre tous les problèmes qui se posent à notre société.

En présentant ce texte, je n'avais certes pas l'ambition de résoudre les problèmes du chômage, du pouvoir d'achat, de la crise du logement ou du budget de la justice. Si tous ces préalables avaient été nécessaires, les familles auraient pu attendre longtemps qu'on leur vienne en aide !

Peut-être que les démarches concrètes apparaissent charitables. Si c'est cela la traduction de la charité, je la revendique. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... La discussion générale est close.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, la commission devant examiner 124 amendements, j'émet le souhait que la séance soit suspendue jusqu'à quinze heures trente.

M. le président. Le Sénat va donc interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures trente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à treize heures quinze, est reprise à quinze heures trente-cinq, sous la présidence de M. Jean Chamant.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

M. le président de la commission des affaires économiques et du Plan m'informe à l'instant que la commission n'a pas terminé ses travaux et qu'elle souhaite pouvoir les poursuivre jusqu'à seize heures.

Le Sénat voudra sans doute accéder à cette demande. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures trente-sept, est reprise à seize heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, les membres de la commission des affaires économiques et du Plan m'ont chargé de vous dire à quel point ils déplorent les conditions dans lesquelles ils sont obligés de travailler.

En effet, nous avons dû examiner - nous n'avons d'ailleurs pas complètement terminé - 190 amendements depuis le début de l'après-midi. De plus, entre treize heures trente et quatorze heures, le Gouvernement en a déposé une nouvelle série.

Reconnaissez que de telles conditions ne permettent pas de travailler dans la sérénité ! Sans compter que notre débat en commission s'est déroulé dans des conditions de rapidité qui ne sont pas dignes du Sénat.

M. Jean Arthuis. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je le déplore d'autant plus que, dans un texte de cette importance, chaque mot compte.

M. Jean Arthuis. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, la commission n'ayant pas terminé l'examen des amendements et mes collègues souhaitant, j'imagine, mettre maintenant de l'ordre dans leurs dossiers afin d'y reclasser ces différents amendements, je me vois dans l'obligation, à mon grand regret, de vous demander une nouvelle suspension de séance d'une heure.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'approuve tout à fait les propos de M. Jean François-Poncet.

Voilà un peu plus d'une heure, en effet - les services du Sénat n'en sont pas responsables, le texte est difficile - l'ordre des amendements sur ce que nous appelons le « dérouleur » a été complètement bouleversé ! Il m'a fallu

déjà au moins une heure pour en classer ne serait-ce qu'une partie. Je viens de recevoir les dernières pages du dérouleur. Il me faut maintenant reclasser la fin de mon dossier.

La commission a eu, depuis trois heures, le temps qu'il lui fallait pour commencer l'examen des amendements. Mais, entre-temps, d'autres nous sont parvenus. La commission connaît peut-être ces nouveaux amendements et sous-amendements, mais, en ce qui me concerne, pour le moment je ne les connais pas du tout. Alors je m'interroge.

M. François-Poncet a mille fois raison. Dans un texte de la sorte, chaque mot compte. Par conséquent, pour faire la différence entre des amendements qui ont le même objet, mais une rédaction différente, il faut avoir le temps d'y réfléchir et de se reporter, à chaque fois, à chacun des textes en présence.

Une suspension d'une heure sera-t-elle suffisante pour que nous ayons le temps - je ne parle pas des membres de la commission - d'examiner et de reclasser le dossier ? Je n'en sais rien. Une chose est sûre. A l'heure où l'on parle de la nécessité d'ordonner les débats parlementaires afin qu'ils se déroulent, sinon dans la sérénité, du moins dans un climat qui permette aux parlementaires d'exercer leurs responsabilités en toute connaissance de cause, il convient effectivement de changer la façon dont se déroule aujourd'hui le débat ou ce qui sera peut-être, à un certain moment, un débat !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Très bien !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le président de la commission, je déplore comme vous cet état de fait. Je n'ai eu communication de l'ensemble des amendements du Sénat que samedi matin. Les quelques sous-amendements que le Gouvernement a déposés ce matin portant sur les amendements proposés par les deux commissions, c'est-à-dire sur des amendements d'origine parlementaire, ne sont qu'en très petit nombre.

Je ne voudrais pas que l'on dise que le travail parlementaire est rendu plus difficile par l'attitude du Gouvernement dans cette discussion, attitude qui a plutôt été guidée par le souci d'être constructif et d'élaborer un projet court. Que serait-ce s'il comportait plus de douze articles !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je donne bien volontiers acte à Mme le secrétaire d'Etat de son observation. Je souhaiterais simplement la compléter par une remarque.

On nous a demandé de siéger un lundi, d'une semaine dont chacun sait qu'elle est très peu favorable à de longs débats. Je me réjouis d'ailleurs de voir autant de sénateurs présents dans l'hémicycle, si toutefois le mot « autant » peut s'appliquer en l'occurrence ! Enfin, comparativement à ce que je redoutais, je suis heureusement surpris. J'ai formulé cette observation lors de la réunion de la conférence des présidents et, si je n'ai pas été entendu, madame le secrétaire d'Etat, le Gouvernement y est pour quelques chose. (« Très bien ! » sur de nombreuses travées.)

M. le président. Il est parfaitement exact que, lors de la conférence des présidents au cours de laquelle M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé au Sénat de siéger aujourd'hui et demain, le président de la commission des affaires économiques et du Plan ainsi que d'autres participants ont attiré son attention sur la difficulté, pour ne pas dire le danger, que pouvait présenter la discussion d'un texte aussi important en de tels jours. Malheureusement, le Gouvernement est resté sourd à ces avertissements.

Quant aux méthodes de travail dont nous sommes, les uns et les autres, les témoins à cette heure-ci...

Mme Danielle Bidard-Reydet. Les victimes !

M. le président. ... je ne puis, comme M. le président de la commission des affaires économiques, que les déplorer.

A l'heure où, en dehors de cette enceinte, on parle volontiers d'anarchie à propos de l'organisation des débats qui ont lieu au Parlement, je suis obligé de dire, madame le secrétaire d'Etat, qu'en ce qui concerne le débat d'aujourd'hui, en tout cas, les responsabilités sont largement partagées. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.D.E.*)

M. Claude Estier. Je demande la parole.

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

M. Claude Estier. Monsieur le président, je vous prie de m'en excuser mais je n'ai pas exactement le même souvenir que vous de ce qui s'est passé lors de la conférence des présidents.

Effectivement, je crois me souvenir que M. le président de la commission des affaires économiques avait émis une réserve sur le fait de siéger un lundi. Cette réserve n'a pas été retenue par le Gouvernement, certes, mais pas davantage par les autres membres de la conférence des présidents. La discussion a surtout porté, rappelez-vous, sur la nécessité de ne pas siéger mardi après-midi, nombre de nos collègues devant se trouver dans leur département dès mardi soir. Nous avons tous quitté la réunion avec l'idée que ce débat pourrait se dérouler dans la journée de lundi et se terminer mardi à l'heure du déjeuner. Monsieur le président de la commission, ce matin même, vous m'avez dit que c'était encore possible. Je ne vois pas ce qui a pu faire qu'à seize heures trente c'est devenu impossible !

Ces méthodes de travail sont peut-être regrettables, mais il me semble exagéré et non conforme à la vérité d'en rejeter la faute sur le Gouvernement.

M. le président. Chacun appréciera.

A la demande de la commission, le Sénat va donc interrompre ses travaux jusqu'à dix-sept heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures cinquante, est reprise à dix-sept heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

La discussion générale ayant été close, nous passons à la discussion des articles.

Division et articles additionnels avant l'article 1^{er} (réserve)

M. le président. Par amendement n° 57, MM. Estier, Laucournet, Chervy, Dreyfus-Schmidt, Courteau, Loridant, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, une division additionnelle ainsi rédigée :

« Section 1

« De la prévention du surendettement des particuliers

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il s'agit d'une question de vocabulaire : l'endettement des particuliers est une chose normale et n'appelle pas de mesure législative particulière. En revanche, ce qui nous occupe en cet instant, c'est le surendettement.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 57 qui remet en cause la position qu'elle a arrêtée au cours de ses travaux.

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

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 57.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je me demande si cet amendement ne risque pas de restreindre de façon parfois arbitraire le champ d'application de ce texte : à partir de quand parlera-t-on de surendettement ? Un endettement majeur

n'est-il pas un surendettement ? J'entendais ce matin Mme le secrétaire d'Etat dire qu'il n'était pas question de fixer un seuil en la matière.

Doit-on, dans ces conditions, viser l'endettement, le surendettement, ou bien les deux à la fois ? Je me pose la question.

Mais, au-delà du fond, monsieur le président, je me demande s'il ne conviendrait pas - comme on le fait d'ailleurs souvent en pareil cas - de réserver l'amendement tendant à créer une division additionnelle jusqu'au moment où nous aurons statué sur le contenu de ladite division. En tout état de cause, il est, à mon avis, inopportun de prendre position dès maintenant.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Laucournet. J'ai suivi assidument les travaux de la commission. Je constate donc qu'avec l'amendement n° 57 nous nous situons, mes notes en font foi, dans le droit fil de la position qu'elle a toujours prise au sujet du terme : « surendettement ». L'avis défavorable que vient de rapporter M. Simonin me semble, dans ces conditions, devoir viser la structure du texte, c'est-à-dire son organisation en titres, en chapitres - voire, comme ici, en divisions additionnelles - et non le fond de notre amendement.

Cela étant, pour des raisons différentes des siennes, je rejoins M. Lederman : je propose la réserve de l'amendement n° 57.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Défavorable.

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

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, il serait effectivement plus logique de renvoyer l'ensemble des amendements d'organisation du texte à la fin de la discussion ! Telle était jusqu'à présent la position de la commission ; je ne vois pas pourquoi elle s'y oppose maintenant !

Je crois, dans ces conditions, devoir insister auprès d'elle pour qu'elle accepte de réserver les amendements concernant l'ordonnancement du texte et sa présentation en titres, chapitres et divisions. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur le rapporteur, maintenez-vous votre position ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Non, monsieur le président : je me rallie à l'argumentation de Mme le secrétaire d'Etat.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Par amendement n° 3, le Gouvernement propose...

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je ne m'explique pas ce qui vaut à cet amendement d'être appelé maintenant, car il concerne les dispositions de prévention que nous venons de renvoyer à la fin du texte. Comme nous n'avons pas encore modifié l'ordonnancement de la discussion, je propose que nous examinions tous les amendements similaires avant ou après l'article 10 - comme vous le souhaitez - mais je nous vois mal, très franchement, discuter maintenant du fichier des incidents de paiement ! Ce texte contient quand même des mesures d'une autre importance !

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Mme le secrétaire d'Etat a parfaitement raison : commencer par la discussion d'un amendement relatif au fichier me semble tout à fait aberrant !

Nous avons, s'il en était besoin, la démonstration que, sans doute, il aurait fallu aborder la discussion d'une autre façon. Vous voyez qu'il ne faut pas aller très loin dans l'examen de

ce texte - et cela ne va pas être le seul cas ! - pour nous apercevoir que la façon dont la discussion est abordée est complètement aberrante !

Cela étant, je suis arrivé en séance quelques secondes trop tard pour poser la question avant que nous ne commençons la discussion des articles, mais je voudrais être éclairé sur un point : la conférence des présidents a prévu que la discussion de ce texte devrait se terminer demain matin, aucun séance n'étant prévue l'après-midi. Or il est manifeste que nous n'aurons pas achevé l'examen de ce projet de loi demain matin ! Allons-nous, dans ces conditions, reporter la suite de la discussion à jeudi - auquel cas il faut que nous le sachions pour pouvoir prévenir nos collègues qui ont prévu de participer à la discussion du texte concernant l'agriculture - ou allons-nous « saucissonner » la discussion du projet sur l'endettement des ménages ?

Je ne veux pas revenir sur la question de savoir si le Gouvernement est responsable ou non de la façon dont les débats sont conduits ou s'il en partage la responsabilité avec le Sénat, mais, en l'espèce, il doit nous indiquer comment nos débats vont se dérouler. Mme le secrétaire d'Etat, représentant aujourd'hui le Gouvernement dans cette enceinte, doit nous dire si nous allons ou non continuer, et dans quelles conditions, la discussion de son texte.

M. le président. Madame le secrétaire d'Etat, j'ai cru comprendre que vous souhaitiez que tous les amendements tendant à insérer des articles additionnels avant l'article 1^{er} soient réservés. En est-il bien ainsi ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement demande la réserve de tous les amendements qui sont de nature à nourrir le débat concernant le volet « prévention », c'est-à-dire des amendements n^{os} 64, 65, 66, 67, 68, 69 et 70 du groupe socialiste, 136 du groupe communiste, ainsi que de tous les articles additionnels proposés avant l'article 1^{er}.

M. le président. Les choses sont enfin claires. Par conséquent, nous pouvons maintenant aborder la discussion de l'article 1^{er}.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je vois figurer sur le « dérouleur » une série d'amendements visant à insérer des divisions additionnelles avant l'article 1^{er}.

M. le président. J'avais cru comprendre que tous les amendements qui, sur le « dérouleur », précédaient l'article 1^{er} faisaient l'objet de votre demande de réserve, madame le secrétaire d'Etat. Mais, conformément à votre souhait, je vais maintenant appeler en discussion lesdits amendements.

Divisions additionnelles avant l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n^o 25, présenté par M. Simonin, au nom de la commission des affaires économiques, tend à insérer, avant l'article 1^{er}, une division additionnelle ainsi rédigée :

« TITRE PREMIER

« DU RÈGLEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n^o 169, déposé par M. Lanier, au nom de la commission des lois, et visant, dans le texte proposé pour la division additionnelle avant l'article 1^{er}, à remplacer le mot : « surendettement » par le mot : « endettement ».

Le deuxième amendement, n^o 87, présenté par M. Lanier, au nom de la commission des lois, a pour objet d'insérer, avant l'article 1^{er}, une division additionnelle rédigée comme suit :

« TITRE PREMIER

« DU RÈGLEMENT DES SITUATIONS D'ENDETTEMENT DES PARTICULIERS »

Le troisième, n^o 71, déposé par MM. Estier, Laucournet, Chervy, Dreyfus-Schmidt, Courteau, Loridant, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise à insérer, avant l'article 1^{er}, une division additionnelle ainsi rédigée :

« Section 2

« De la procédure de règlement judiciaire du surendettement »

Le quatrième, n^o 137, présenté par MM. Lederman, Leyzour, Pagès, Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à insérer, avant l'article 1^{er}, une division additionnelle ainsi rédigée :

« TITRE PREMIER

« DU JUGE, DE LA COMMISSION ET DE LEUR SAISINE »

La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n^o 25.

M. Jean Simonin, rapporteur. Cet amendement s'explique par son texte même. Compte tenu de l'exposé que j'ai fait ce matin, au nom de la commission, je précise bien qu'il s'agit du « surendettement » des particuliers.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis pour défendre le sous-amendement n^o 169 et l'amendement n^o 87.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. La commission des lois a souhaité clarifier la présentation matérielle du projet de loi afin que puissent, être plus nettement distingués les aspects curatifs des aspects dits préventifs.

En conséquence, elle propose de regrouper dans un titre 1^{er} qui serait intitulé : « Du règlement des situations d'endettement des particuliers » - c'est l'objet de l'amendement n^o 87 - l'ensemble des articles curatifs qui sont ensuite répartis entre trois chapitres, le chapitre 1^{er} étant consacré au règlement amiable, le chapitre II au règlement judiciaire et le chapitre III aux dispositions communes.

J'attire l'attention sur la terminologie qu'a retenue la commission des lois. En effet, elle parle d'« endettement » et non pas de « surendettement » car, ce dernier terme n'étant pas défini par le projet de loi, il semble, à cet égard, dépourvu de contenu juridique. Cette analyse, que partage, d'ailleurs - je dois le rappeler - le Conseil d'Etat, justifie que l'on évite d'évoquer en droit le surendettement des particuliers.

C'est ce même souci de rigueur terminologique qui est à l'origine du sous-amendement n^o 169 ; il convient, dans l'amendement n^o 25, de substituer le mot : « endettement » au mot « surendettement », qui m'apparaît impropre.

M. Charles Lederman. Voilà !

M. le président. La parole est à M. Laucournet pour présenter l'amendement n^o 71.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, j'avais cru comprendre que le Gouvernement et la commission des affaires économiques s'étaient mis d'accord pour ne pas procéder à la structuration des titres, chapitres et articles. Sans doute ai-je eu un moment d'inattention !

Toutefois, si je dois défendre les amendements que nous avons déposés sur ce point, j'indique que l'amendement n^o 71 tend à créer une section 2 intitulée : « De la procédure de règlement judiciaire de surendettement ».

M. le président. Mon cher collègue, je précise que c'est à la demande du Gouvernement que le Sénat aborde la discussion des divisions additionnelles avant l'article 1^{er}. Je ne fais donc que me conformer au désir exprimé par le Gouvernement.

La parole est à M. Lederman pour présenter l'amendement n^o 137.

M. Charles Lederman. Voilà bien longtemps, j'assistais, au palais de justice, à une audience. Le débat s'était déroulé, les avocats avaient fini de plaider. Le président a mis sa toque, s'est levé et a dit : « Le tribunal n'y comprend plus

rien, il va juger ». Nous sommes en train de faire comme ce tribunal : nous n'y comprenons plus rien, et nous allons débattre.

M. Laucournet a bien raison : soit on renvoie à plus tard la discussion de tout ce qui concerne la présentation du texte, soit on examine certains amendements qui ont malgré tout comme fondement la présentation du texte ; mais alors, on ne comprend pas selon quels critères va se faire le choix entre tel ou tel amendement !

A quoi allons-nous finalement aboutir ? A un méli-mélo que je n'ose pas qualifier d'un mot qui vient à l'esprit de tout le monde, mais qu'on n'a pas le droit de prononcer parce qu'il y a des dames dans cet hémicycle. (*Rires*).

M. Philippe François. Elles comprennent tout, maintenant !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Pas de censure !

M. Charles Lederman. On m'a déjà accusé d'être « descendant » à l'égard des dames. Je ne suis que particulièrement attentif à ne pas heurter leurs oreilles.

Je demande donc qu'on prenne position. Ou bien, encore une fois, on discute de n'importe quoi dans n'importe quel ordre, ou bien, alors, on s'efforce d'établir un ordre qui, jusqu'à présent, n'a pas été arrêté.

Pour en venir à l'amendement que je dois défendre, j'ai indiqué, lors de la discussion générale, que nous étions soucieux de voir le juge d'instance saisi par priorité de tous les problèmes concernant l'endettement ; par conséquent, nous souhaitons que cela soit marqué par la formulation : « Du juge, de la commission et de leur saisine », afin de bien établir que, en tout état de cause, le juge sera saisi avant la commission.

M. le président. Je voudrais rappeler à nouveau au Sénat, notamment à M. Lederman, que ce dont nous discutons présentement, c'est de ce qui a été demandé expressément par Mme le secrétaire d'Etat, ici présente.

Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 169 et sur les amendements n°s 87, 71 et 137.

M. Robert Laucournet. Nous retirons l'amendement n° 71.

M. le président. L'amendement n° 71 est retiré.

M. Jean Simonin, rapporteur. La commission est défavorable au sous-amendement n° 169 et aux amendements n°s 87 et 137.

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

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Il partage l'avis de la commission.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Là encore, je ne comprends pas ! Nous avons commencé, tout à l'heure, à discuter de la formulation à retenir : endettement ou surendettement. M. le rapporteur a indiqué qu'il était défavorable. Mme le secrétaire d'Etat - si je me trompe, on me reprendra - lui a demandé pourquoi il était défavorable alors que la commission était favorable. M. le rapporteur s'est alors ravisé.

C'est le même problème qui se pose maintenant : il est à nouveau question d'endettement et de surendettement, et M. le rapporteur prend exactement la position inverse de celle qu'il a prise voilà dix minutes. Je veux bien tout ce qu'on veut, mais je veux qu'on m'explique, et j'attends la réponse.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je suggère très vivement que l'on essaie de sortir d'une discussion qui ne nous fait pas avancer sur le fond du débat et qui est passablement oiseuse.

Je suis obligé d'avouer que j'avais compris les choses comme M. Lederman, à savoir que, à la demande du Gouvernement, M. le rapporteur avait accepté de disjoindre les dispositions relatives à la structure du texte pour les examiner ultérieurement.

Il s'avère que Mme le secrétaire d'Etat a demandé, ensuite, que l'on examine les amendements n°s 25, 87, 71 et 137. Dès lors, il faut que l'on nous dise de façon claire si l'on souhaite discuter de la structure, auquel cas c'est toute la structure qui doit être envisagée,...

M. Charles Lederman. Evidemment !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. ... ou si l'on veut laisser la structure de côté, auquel cas on aborde l'examen de l'amendement n° 121 rectifié, à l'article 1^{er}.

Oui ou non le Gouvernement souhaite-t-il que la discussion sur la structure soit réservée jusqu'à la fin de la discussion ? La commission est prête à l'accepter ; mais, si on lui demande une chose et son contraire, elle ne peut qu'être troublée.

M. le président. Madame le secrétaire d'Etat, vous avez entendu la requête de M. le président de la commission des affaires économiques.

Si, toutefois, vous maintenez votre point de vue, je vous prierais d'exposer l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 25.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, j'attendais, précisément, que vous me demandiez mon point de vue sur l'amendement n° 25.

Les amendements proposés présentent deux aspects. D'abord, se pose une question de vocabulaire : de quoi discute-t-on, de l'endettement ou du surendettement, et comment va s'intituler le texte ? Puis, il y a la façon dont on doit ordonner les titres, les sections, les sous-titres etc., question qui, effectivement, ne peut être tranchée tout de suite.

Dans la série d'amendements en question, le Sénat ne s'est pas encore prononcé sur l'amendement n° 25 qui propose d'utiliser le mot « surendettement » plutôt que celui d'« endettement ». Je dois dire que j'y suis favorable. Cela étant, faut-il appeler cette partie « Titre 1^{er} » ? Nous réglerons cette question ultérieurement. Pour l'instant, je suis favorable à l'intitulé suivant proposé par la commission : « Du règlement des situations de surendettement des particuliers ! »

M. Charles Lederman. Votons donc par division !

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 169.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, étant partisan de l'utilisation du terme : « surendettement », je voterai donc contre le sous-amendement n° 169.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix le sous-amendement n° 169, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*Le sous-amendement n'est pas adopté.*)

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. le président. En conséquence, une division additionnelle ainsi rédigée est insérée dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}, et les amendements n°s 87, 137, 26 et 88 n'ont plus d'objet.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je n'y comprends plus rien.

M. Xavier de Villepin. Vous n'êtes pas le seul !

M. Charles Lederman. Monsieur le président, vous venez de dire que l'amendement n° 137, notamment, n'avait plus d'objet. Or, il tend à ordonner le texte qui nous est proposé. Il n'a donc rien à voir avec l'endettement et le surendettement. En conséquence, j'en demande la réserve.

M. le président. Je suis donc saisi par M. Lederman d'une demande de réserve de l'amendement n° 137, dont je maintiens cependant qu'il n'a plus d'objet, cela ne fait aucun doute.

Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Avis défavorable.

M. Charles Lederman. J'aimerais bien savoir pourquoi ! Mais sans doute est-ce faire preuve de curiosité déplacée !

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

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Il peut être réservé.

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

Je mets aux voix la demande de réserve de l'amendement n° 137.

(La réserve est ordonnée.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 26, présenté par M. Simonin, au nom de la commission des affaires économiques, vise à insérer « avant l'article 1^{er}, une division additionnelle ainsi rédigée :

« CHAPITRE 1^{er}

« Règlement amiable »

Le second, n° 88, présenté par M. Lanier, au nom de la commission des lois, a également pour objet d'insérer, avant ce même article 1^{er}, une division additionnelle rédigée comme suit :

« CHAPITRE 1^{er}

« Du règlement amiable »

La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 26.

M. Jean Simonin, rapporteur. Le règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers institué, d'une part, un règlement amiable et, d'autre part, un redressement judiciaire. Mais, d'un point de vue formel, l'enchaînement des articles ne permet pas de distinguer ces deux types de procédure.

Une meilleure lisibilité de la loi serait donc assurée par une répartition des dispositions en trois chapitres distincts, l'un regroupant les mesures de règlement amiable, l'autre les mesures de redressement judiciaire et le dernier les mesures communes à l'ensemble du titre.

Ces intitulés retiennent la terminologie adoptée par les lois antérieures ayant instauré des dispositifs de même nature pour les commerçants, artisans et agriculteurs.

La commission se trouve ainsi amenée, mes chers collègues, à vous proposer d'adopter cet amendement rédactionnel tendant à insérer, avant l'article 1^{er}, un chapitre 1^{er} relatif au règlement amiable.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis pour défendre l'amendement n° 88.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Selon la même logique que pour l'amendement n° 87 tout à l'heure, nous proposons de regrouper dans un chapitre 1^{er} les dispositions relatives au règlement amiable. D'ailleurs, la commission des affaires économiques a adopté une démarche identique.

Toutefois, il me semble que notre formulation est plus conforme aux rédactions habituelles que celle qui est présentée par la commission des affaires économiques. C'est pourquoi je me permets de suggérer à M. le rapporteur de retirer l'amendement de sa commission pour se rallier au nôtre.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 26 est-il maintenu ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Monsieur le président, je suis d'accord avec M. le rapporteur pour avis de la commission des lois et je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 26 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 88.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Tout le monde sait que, lorsqu'on écrit un article dans un journal, on rédige d'abord l'article et on ajoute le titre ensuite. Dans le cas qui nous préoccupe, cela est encore plus vrai : on ne va pas adopter comme titre « Du règlement amiable » si, tout à l'heure, le Sénat ne retient pas cette procédure !

Je ne comprends donc toujours pas pourquoi on ne continue pas à réserver les titres comme on l'a fait jusqu'à présent.

M. le président. Vous avez très bien compris pourquoi !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non !

M. le président. Je vous en prie, n'insistez pas ! Vous avez assez d'expérience pour savoir pour quelles raisons nous sommes en train de discuter l'ensemble de ces amendements.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je ne voudrais être désagréable envers quiconque mais j'ai l'impression que, ou bien nous ne nous comprenons pas, ou bien certains d'entre nous ne comprennent pas.

Tout à l'heure, tout le monde semblait d'accord pour réserver les titres, comme vient de le rappeler M. Dreyfus-Schmidt. Tenons-nous-en à cette procédure, sinon où allons-nous ? Si, ultérieurement, on modifie le contenu d'un texte, il nous faudra revenir sur son titre et donc sur un vote déjà intervenu.

Pourquoi, sur chaque amendement entrant dans cette catégorie, allons-nous discuter du texte lui-même et pourquoi ne pas réserver également celui-ci ?

Aujourd'hui, dans cette enceinte, nous atteignons des sommets ; j'ai même l'impression que l'altitude croît d'heure en heure. Ce n'est pas sérieux. Ceux qui auront la curiosité de lire au *Journal officiel* le compte rendu des débats de cette séance auront une piètre idée de la façon dont certains membres de la Haute Assemblée comprennent les textes dont ils ont à discuter.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il ne faut pas nous « chapitrer » puisqu'il n'y a pas de chapitre ! (Sourires.)

M. le président. Je rassure M. Lederman et tous nos collègues : vu de la présidence, il y a quelque difficulté à comprendre un certain nombre de choses. (Rires.)

J'applique toutefois le règlement.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je reviens sur le fond de la discussion. Il est important de savoir de quoi nous parlons. Parlons-nous d'un règlement amiable ou choisissons-nous une autre formulation ? Parlons-nous d'endettement ou de surendettement ?

Effectivement, un autre problème se pose, celui de savoir comment on articulera les différents chapitres, sous-chapitres et sections. Imaginez que l'un des groupes demande que les dispositions de prévention fassent l'objet du titre 1^{er} ou du chapitre 1^{er}. On ne peut trancher ce problème tout de suite.

En revanche, il importe de savoir, dès le début, si l'on parle de règlement amiable ou de surendettement quand on discute de ce texte.

Par conséquent, s'agissant de l'amendement 88, qui tend à insérer une division additionnelle avant l'article 1^{er}, division intitulée « Du règlement amiable », formule approuvée par M. Dreyfus-Schmidt, le Gouvernement y est favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 88, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, une division additionnelle ainsi rédigée est insérée dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Demande de réserve

M. le président. Je suis maintenant saisi d'un amendement n° 120.

M. Jean Simonin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. Je demande la réserve de cet amendement n° 120 jusqu'après l'examen de l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de réserve ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le débiteur qui est dans l'impossibilité de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles, peut saisir une commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

« La commission peut être également saisie par un juge, devant qui est portée une action en recouvrement de créance ou une demande d'obtention de délai de paiement. »

Je suis saisi de onze amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune mais, pour la clarté du débat, je les appellerai l'un après l'autre.

Demande de priorité

M. Jean Simonin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. Monsieur le président, Je demande, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, la priorité pour la discussion de l'amendement n° 27.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur la demande de priorité formulée par la commission ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. La priorité est ordonnée.

Par amendement n° 27, M. Simonin, au nom de la commission des affaires économiques, propose de rédiger ainsi l'article 1^{er} :

« Il est institué une procédure de règlement amiable destinée, par l'élaboration d'un plan conventionnel approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, à régler la situation de surendettement des personnes physiques, caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles.

« La procédure est engagée, à la demande du débiteur, devant une commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Simonin, rapporteur. L'article 1^{er} précise les conditions d'ouverture de la procédure de règlement des difficultés nées d'un endettement excessif ainsi que l'organe compétent pour l'engager de manière amiable.

Les bénéficiaires de la nouvelle procédure sont définis à la fois par le caractère de leur situation et par la nature de leurs dettes. Ils doivent se trouver dans l'impossibilité d'assurer l'ensemble de leurs engagements financiers. Ceux-ci, qui ne doivent pas être d'origine professionnelle, peuvent englober les créances déjà exigibles tout comme celles qui sont à échoir.

Cette disposition, combinée avec l'article 8 du projet, exclut spécifiquement du champ d'application de la loi les professions libérales, tout au moins lorsque la défaillance trouve son origine dans l'exercice de leur activité. En revanche, les particuliers dont les difficultés sont prévisibles s'y trouvent inclus, même si leur endettement, au moment de l'engagement de la procédure, n'a aucun caractère critique.

Sous réserve de préciser que l'impossibilité d'honorer ses dettes soit manifeste, afin de fournir un critère de recevabilité sans équivoque et d'éviter une interprétation par trop extensive, la commission des affaires économiques et du Plan approuve la qualification ainsi proposée pour l'endettement excessif. Elle paraît, en effet, de nature à fournir aux autorités chargées d'apprécier concrètement une situation de surendettement un critère, à la fois souple et précis, qui réponde aux objections interdisant une définition générale de l'endettement excessif.

La procédure de règlement amiable est ouverte devant une commission administrative départementale. Cette disposition constitue l'une des caractéristiques majeures du projet de loi, car le droit français confie, traditionnellement, une telle compétence au juge judiciaire.

La commission considère que l'ouverture d'un règlement amiable civil en l'absence du juge peut poser des problèmes d'ordre juridique qui devront être résolus, mais elle estime que leur portée ne doit pas être exagérée et qu'en revanche une telle solution présente des avantages indéniables, en ce qui concerne tant la rapidité que l'efficacité de la procédure.

La commission est donc favorable au maintien d'une ouverture directe de la procédure de règlement amiable devant une commission administrative d'examen des situations d'endettement des particuliers.

Sans modifier cette disposition essentielle, elle vous propose, cependant, un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} afin de permettre une conformité aux formules juridiques retenues par les dispositions législatives de même nature qui organisent actuellement le règlement amiable des difficultés des commerçants, artisans et agriculteurs ; une plus grande précision quant à la qualité des débiteurs concernés et à la nature de leur impossibilité à faire face à leurs dettes ; l'introduction de la notion de surendettement pour qualifier la situation visée, et la substitution du mot « surendettement » au mot « endettement » dans l'intitulé de la commission départementale ; la suppression de la disposition relative à la saisine de la commission par un juge devant qui est portée une action en recouvrement de créance ou une demande d'obtention de délai de paiement. Cette disposition sera réintroduite ultérieurement.

En outre, cet amendement a pour objet une validation du plan amiable par l'accord de certains des créanciers seulement, dès lors qu'ils sont les principaux créanciers du débiteur. Cette disposition, qui figure déjà dans la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, permet d'éviter que la conciliation puisse échouer du fait de l'opposition d'un ou de plusieurs créanciers ne présentant que de faibles créances, mais refusant toute négociation.

La commission des affaires économiques et du Plan vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 1^{er} ainsi modifié.

M. le président. Cet amendement n° 27 est assorti d'un certain nombre de sous-amendement, que, là aussi, j'appellerai successivement, pour la clarté du débat.

Par sous-amendement n° 190, le Gouvernement propose, dans le premier alinéa du texte présenté par l'amendement n° 27, de supprimer le mot : « principaux ».

La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je serais disposée à examiner l'amendement de la commission des affaires économiques avec la plus large ouverture d'esprit possible dans la mesure où il ne limiterait pas la recherche d'un accord à certains créanciers. En effet, l'emploi de l'adjectif « principaux » me paraît être de nature à diminuer la portée du règlement amiable et à en limiter les chances de succès, avec des risques de contentieux que nous ne maîtrisons pas.

Par conséquent, sous réserve de la suppression du mot « principaux », la rédaction de la commission des affaires économiques pourrait être retenue.

M. le président. Par sous-amendement n° 170, M. Lanier, au nom de la commission des lois, propose, dans le premier alinéa du texte présenté par l'amendement n° 27 pour l'article 1^{er}, de remplacer le membre de phrase :

« régler la situation de surendettement des personnes physiques, caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur », par un membre de phrase ainsi rédigé : « régler la situation du débiteur qui est dans l'incapacité manifeste. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Monsieur le président, dans la mesure où le Sénat n'a pas suivi les propositions que j'avais eu l'honneur de lui faire, relatives au non-emploi du terme « surendettement », je suis conduit à retirer l'amendement n° 89 de la commission des lois - il n'a pas été appelé, je le sais - ainsi que les sous-amendements n°s 170 et 171, qui formaient un tout.

M. le président. L'amendement n° 89 et les sous-amendements n°s 170 et 171 sont retirés.

Je suis maintenant saisi d'un sous-amendement n° 191, présenté par le Gouvernement, qui tend à remplacer, dans le texte de l'amendement n° 27, les mots : « par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de faire face » par les mots : « par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face ».

La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Le fait de préciser que le débiteur dont il s'agit est de bonne foi paraît répondre à un souci qui a été manifesté par l'ensemble des groupes, et qui a fait l'objet de différents amendements de leur part.

M. le président. Je suis saisi d'un sous-amendement n° 183, présenté par M. François, qui vise à compléter le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 27 pour l'article 1^{er} par les mots :

« et du déséquilibre important entre ses actifs et l'ensemble de son passif. »

La parole est à M. François.

M. Philippe François. Afin d'éviter un encombrement de la commission, il convient de fixer des critères généraux de saisine qui permettent d'écarter les demandes abusives formées par de mauvais payeurs qui disposent de moyens suffisants pour faire face aux obligations qu'ils ont contractées.

M. le président. Je rappelle que le sous-amendement n° 171 a été préalablement retiré.

Les deux sous-amendements suivants sont identiques.

Le premier, n° 172, est présenté par M. Lanier, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 192, est déposé par le Gouvernement.

Tous deux tendent à compléter *in fine* le texte proposé par l'amendement n° 27 pour l'article 1^{er} par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« La commission informe le juge d'instance de l'ouverture de la procédure. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis pour défendre l'amendement n° 172.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Dans l'amendement n° 89, que j'ai retiré, la commission des lois avait eu l'idée originale et intelligente d'insérer un alinéa disposant que la commission de conciliation informait le juge d'instance de l'ouverture de la procédure amiable.

Cette disposition, qui avait fait l'objet d'un accord quasi unanime - sur proposition de notre collègue M. Dreyfus-Schmidt - me paraît, en effet, très utile. C'est pourquoi nous vous proposons ce sous-amendement n° 172, qui tend à compléter *in fine*, en ce sens, la rédaction proposée par l'amendement n° 27.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat pour défendre le sous-amendement n° 192.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Dans la mesure où il est identique au sous-amendement n° 172, je le retire.

M. le président. Le sous-amendement n° 192 est retiré.

Je vais appeler maintenant les autres amendements qui font l'objet de la discussion commune.

Par amendement n° 72, MM. Estier, Laucournet, Chery, Dreyfus-Schmidt, Courteau, Loridant, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, au début du premier alinéa de l'article 1^{er}, après les mots : « le débiteur », d'insérer les mots : « de bonne foi ».

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Nous souhaitons transformer cet amendement en un sous-amendement à l'amendement n° 27, mais, dans la mesure où le sous-amendement n° 191, présenté par le Gouvernement, reprend la formule : « débiteur de bonne foi », nous le retirons.

M. le président. L'amendement n° 72 est retiré.

Par amendement n° 121 rectifié *bis*, MM. Arthuis, Thyraud, Adnot, du Luart, de Raincourt, Serge Mathieu, Collard, Faure, Vallon, Huriet, Monory et Virapoullé proposent de rédiger comme suit l'article 1^{er} :

« A. - I. - Tout débiteur peut saisir le président du tribunal d'instance de son domicile afin de bénéficier de la procédure de règlement amiable, dès l'apparition de ses difficultés financières ou lorsque celles-ci sont prévisibles. L'ouverture de cette procédure peut également être demandée par l'un de ses créanciers ou par le procureur de la République.

« Sauf s'il rend une ordonnance de rejet de la demande, le président du tribunal d'instance nomme alors un conciliateur en lui fixant un délai pour obtenir la conclusion d'un accord amiable entre le débiteur et ses principaux créanciers sur des délais de paiement ou des remises de dettes.

« Nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire, le président du tribunal d'instance peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation financière et patrimoniale du débiteur et ses perspectives de règlement. Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à sa demande, à des enquêtes sociales. Ces informations sont communiquées au conciliateur pour l'accomplissement de sa mission.

« II. - Le président du tribunal peut également prononcer la suspension des poursuites pour un délai n'excédant pas deux mois. Cette décision suspend ou interdit toute action en justice de la part des créanciers, ainsi que toute voie d'exécution.

« Les délais impartis à peine de déchéance ou de résolution des droits sont en conséquence suspendus.

« III. - L'accord amiable conclu en présence du conciliateur entraîne la suspension, pendant la durée de son exécution, de toute action en justice et de toute poursuite individuelle tant sur les meubles que sur les immeubles du débiteur, formée dans le but d'obtenir le paiement des créances qui font l'objet de l'accord.

« L'accord fait également obstacle, pendant la durée de son exécution, à ce que des sûretés soient prises pour garantir le paiement de ces créances.

« Les délais qui à peine de déchéance ou de résolution des droits afférents aux créances mentionnées à l'alinéa précédent étaient impartis aux créanciers, sont suspendus pendant la durée de l'accord.

« Le conciliateur transmet au président du tribunal le compte rendu de sa mission.

« B. - La perte de ressources éventuelle résultant des dispositions du II ci-dessus est compensée à due concurrence par la majoration des droits mentionnés à l'article 575-A du code général des impôts. »

La parole est à M. Arthuis.

M. Jean Arthuis. Cet amendement, qui introduit le règlement amiable, est en quelque sorte la conséquence des amendements n°s 26 et 88, que le Sénat vient d'adopter.

Deux principes constitutionnels doivent obligatoirement être respectés : la séparation des pouvoirs et l'égalité entre les citoyens.

Une commission exclusivement administrative ne doit donc pas intervenir dans des contentieux d'ordre privé. Or la commission de conciliation, si elle était créée, aurait une nature

juridictionnelle, puisqu'elle serait amenée à se prononcer sur le montant de créances qui pourraient être ni certaines ni liquides ni exigibles. Aucune précision n'est apportée en ce qui concerne le respect, devant elle, des droits de la défense.

Pour bénéficier de l'assistance d'un avocat, le débiteur sans ressources devrait présenter deux requêtes successives, la première devant le bureau d'aide judiciaire près le tribunal administratif, la seconde devant celui près les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Enfin, il serait profondément anormal que les débiteurs de bonne foi et les familles soient traités avec moins d'égards que les nombreux artisans et cultivateurs qui ne possèdent pas de patrimoine d'affectation. Ils bénéficient, en matière de règlement amiable, d'un dispositif clair, réellement préventif, beaucoup plus favorable que celui qui est proposé dans le projet de loi en discussion.

Les dispositions prévues dans le présent amendement sont inspirées de celles qui sont en vigueur en agriculture. Elles ont le mérite de préciser les pouvoirs du président du tribunal d'instance et les conséquences de l'accord intervenant devant le conciliateur.

A plusieurs reprises, dans nos débats, nous avons fait référence à la discussion de la loi promulguée le 30 décembre 1988. Dans la rédaction initiale de ce texte, le Gouvernement avait prévu l'institution d'une commission administrative. A la demande du Sénat, il y a renoncé et cette procédure a donc été supprimée.

Il existe, dans chaque département, une commission administrative dite « commission Nallet », mais elle a été instituée en application d'une circulaire d'octobre 1988. Je veux simplement souligner par là qu'il n'est pas nécessaire de légiférer pour créer de telles instances de conciliation.

M. le président. Par amendement n° 138, MM. Lederman, Leyzour, Pagès, Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger l'article 1^{er} comme suit :

« Le débiteur qui est dans l'impossibilité de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir doit saisir le juge d'instance du lieu de son domicile, qui aura pour mission de chercher à concilier les intéressés en vue d'établir un plan conventionnel de redressement, ou qui pourra saisir une commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement qu'au nom de mon groupe je demande au Sénat d'adopter a pour objet de trouver les solutions équitables et nécessaires au règlement des nombreuses situations d'endettement particulièrement insolubles que nous connaissons.

Il convient, à notre avis, de placer sur un pied d'égalité, s'agissant de leurs droits, les créanciers et le débiteur, car chacun d'eux porte une part de responsabilité dans la situation d'endettement.

Bien souvent même, le débiteur, déjà tributaire d'une conjoncture économique défavorable se manifestant par l'austérité salariale, la précarité de l'emploi et le chômage structurel que nous connaissons, est, de surcroît, victime de l'action commerciale la plus douteuse et la plus scandaleuse qui soit, de ces pratiques qui incitent inconsidérément à l'endettement et que les organisations de consommateurs qualifient d'« agressives ».

Les organismes bancaires et de crédit doivent en supporter les conséquences. Leur responsabilité dans le surendettement qu'ils ont contribué à générer doit comporter des contreparties en ce qui concerne la procédure de règlement, surtout si le débiteur doit payer ce qui lui est possible de supporter dans l'ensemble des dettes qu'il a contractées.

Or, madame le secrétaire d'Etat, force est de constater que la procédure que vous proposez n'est coercitive qu'à l'égard du débiteur. Elle lui est même très défavorable. Elle constitue un indéniable recul de la part du Gouvernement par rapport à la procédure prévue dans l'avant-projet.

Votre projet de loi actuel obère les chances d'établissement d'un accord de règlement réellement négocié entre les parties.

La commission départementale subirait ainsi le diktat des créanciers et serait, en fait, conduite à le faire avaliser par le débiteur moyennant des pressions tant psychologiques que juridiques. Nous ne pouvons accepter cela, car le malheureux

débiteur, ainsi mis en état d'infériorité juridique et en position d'accusé, s'empressera d'accepter des modalités de règlement qui pourraient se révéler à l'avenir pire que le mal. De plus, il n'aurait aucune possibilité d'assistance et serait réduit au rôle du pot de terre contre le pot de fer, constitué par l'alliance de l'administration et des créanciers.

Le dispositif qui nous est proposé laisse, en effet, planer en permanence sur la procédure de conciliation la menace de voir un seul créancier anéantir le plan de redressement en engageant ou en poursuivant une action en recouvrement de créances.

Cette mesure, madame le secrétaire d'Etat, est parfaitement inacceptable et, de surcroît, est contraire aux objectifs de règlement de la situation de surendettement que vous vous êtes fixés.

Permettez-moi de soulever maintenant dans cet hémicycle les difficultés d'ordre juridique que comporterait un mode de traitement du surendettement qui n'établirait pas l'entière compétence juridictionnelle.

Outre la nécessité de faire bénéficier le débiteur de la garantie d'un défenseur, garantie incontournable pour les droits du justiciable, surtout devant une commission administrative, il est, à notre avis, absolument indispensable que ce soit le juge d'instance saisi qui donne mission à la commission de rechercher un plan de redressement.

Comment imaginer qu'une commission administrative telle que vous la proposez puisse apprécier le bien-fondé des créances, annuler tout ou partie d'un contrat, apprécier la validité d'un bail, procéder à l'examen des contrats aussi complexes que ceux qui sont régis par les lois de 1978 et de 1979 et, enfin, mesurer l'incidence de la nouvelle procédure sur les régimes matrimoniaux ou estimer l'ordre des privilèges, toutes analyses préalables à l'évaluation du surendettement ?

Tout cela, mes chers collègues, est invraisemblable ; avec une telle procédure, les débiteurs seront indiscutablement lésés et, en cas d'échec de la commission, rien ne pourra être opposé par le juge aux débiteurs.

Non, assurément non, le Sénat ne peut pas adopter un tel système de règlement des situations de surendettement. Aussi, mes chers collègues, je vous propose, au nom du groupe communiste et apparenté, d'adopter notre amendement n° 138, qui donne entière compétence au juge pour organiser la procédure de règlement dans son ensemble, en s'appuyant sur la commission départementale pour l'établissement d'un plan conventionnel de redressement.

Ainsi dégagée de toute pression, la commission sera en mesure de faire son travail de recherche de l'accord des parties pour le règlement des situations de surendettement des familles et le juge pourra donner force de loi au plan approuvé par les parties.

Le dispositif que nous proposons s'inspire largement de l'avant-projet et correspond à l'attente de la quasi-unanimité des organisations de consommateurs, de nombreux magistrats et, en définitive, à l'intérêt des ménages surendettés.

Etant donné l'importance de cet amendement, nous demandons que le Sénat se prononce à son sujet par scrutin public.

M. le président. Par amendement n° 139, MM. Lederman, Leyzour, Pagès, Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le premier alinéa de l'article 1^{er}, de supprimer les mots : « notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles », ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Comme je l'ai déjà dit dans la discussion générale, le surendettement, mais aussi tout endettement impossible à supporter par le débiteur doivent être pris en considération.

En dehors de toutes autres considérations, je crains que le membre de phrase : « notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles », qui figure dans le texte, ne soit l'indication d'une restriction dans l'application de la loi aux personnes qui sont endettées ou surendettées.

L'adverbe « notamment », nous le savons par expérience, est ambigu, flou et laisse une trop grande marge d'appréciation. Dans certains textes, on ne sait plus ce qui est notable ou ce qui ne l'est pas.

Tels sont les motifs essentiels pour lesquels nous demandons la suppression de ce membre de phrase.

M. le président. Par amendement n° 56, M. Chérioux propose, après le 1^{er} alinéa de l'article 1^{er}, d'insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La saisine de cette commission entraîne la suspension des poursuites à l'égard du débiteur pendant l'examen du dossier. »

La parole est à M. Chérioux.

M. Jean Chérioux. Je rappellerai que l'article premier a pour objet de mettre en place une procédure de règlement amiable, qui doit aboutir à l'élaboration d'un plan approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers.

Pendant que la commission examinera ce dossier, le débiteur pourra être l'objet de poursuites. Cela pose un problème.

S'il est l'objet de poursuites, les créanciers pourront bénéficier éventuellement d'un règlement avantageux par rapport aux autres créanciers.

En outre, il n'est pas souhaitable que le débiteur soit obligé de saisir le juge pour obtenir l'arrêt de ses poursuites. Nous souhaitons avant tout que les prêteurs ne soient pas encombrés, et que soit établi un système de règlement amiable.

Il convient donc de prévoir, à mon avis, que la saisine de la commission entraîne de droit la suspension des poursuites pendant la période d'examen du dossier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est la Commune de Paris ? (*Sourires.*)

M. Jean Chérioux. Pourquoi pas ?

M. le président. Par amendement n° 73, MM. Estier, Laucournet, Chervy, Dreyfus-Schmidt, Courteau, Loridant et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter le premier alinéa de l'article 1^{er} par les dispositions suivantes :

« Il peut en outre saisir le juge d'instance aux fins de suspension des voies d'exécution qui seraient diligentées contre lui.

« La commission ainsi saisie informe le tribunal d'instance du domicile du débiteur de la procédure engagée devant elle.

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, je souhaiterais rectifier mon amendement. La commission a d'ailleurs accepté cette nouvelle formulation, dont je donne lecture : « La commission peut en outre saisir le juge d'instance aux fins de suspension des voies d'exécution qui seraient diligentées contre le débiteur. »

En outre, nous supprimons le deuxième alinéa de notre amendement.

M. le président. Je suis donc saisi, par MM. Estier, Laucournet, Chervy, Dreyfus-Schmidt, Courteau, Loridant, les membres du groupe socialiste et apparentés, d'un amendement n° 73 rectifié, qui tend à compléter le premier alinéa de l'article 1^{er} par les dispositions suivantes :

« La commission peut en outre saisir le juge d'instance aux fins de suspension des voies d'exécution qui seraient diligentées contre le débiteur. »

Veuillez poursuivre, monsieur Laucournet.

M. Robert Laucournet. La suspension des poursuites nous semble nécessaire pour permettre à la commission d'examiner le dossier dans le délai qui lui est imparti.

M. le président. Par amendement n° 4, M. de Villepin et le groupe de l'union centriste proposent de compléter *in fine* l'article 1^{er} par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« La commission peut également se saisir d'office sur la demande qui lui en est faite par un ou plusieurs créanciers justifiant de la situation d'endettement du débiteur. »

La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Les créanciers qui constatent une situation obérée de leur débiteur n'ont pas, en l'état du projet, la possibilité de saisir la commission.

Ils ne peuvent parvenir à ce résultat qu'en recourant à des voies d'exécution, ce qui permet alors au juge de saisir la commission.

Il apparaîtrait normal, à notre avis, de laisser aux créanciers la possibilité de s'adresser directement à la commission, qui décidera de sa propre saisine en appréciant les éléments fournis par les créanciers.

M. le président. Les deux amendements suivants sont présentés par M. Cartigny.

L'amendement n° 118 tend à compléter l'article 1^{er} par un alinéa ainsi rédigé :

« La commission peut enfin se saisir d'office sur la demande qui lui en est faite par un ou plusieurs créanciers justifiant de la situation d'endettement du débiteur. »

L'amendement n° 12 vise également à compléter l'article 1^{er} par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, le bénéfice des dispositions de la présente loi n'est pas ouvert au débiteur qui aura fait des déclarations fausses ou incomplètes en vue de l'obtention d'un prêt. »

La parole est à M. Cartigny pour défendre ces deux amendements.

M. Ernest Cartigny. L'amendement n° 118 répond exactement à la préoccupation qu'a exprimée M. de Villepin. Nous voulons qu'un arrangement intervienne avant qu'il ne soit trop tard, en particulier pour l'emprunteur.

Il apparaît assez paradoxal d'inciter les créanciers à engager une procédure qui peut obérer l'avenir, alors que, s'ils pouvaient d'abord saisir la commission, le problème pourrait être résolu à l'amiable.

Quant à l'amendement n° 12, la disposition qu'il contient peut paraître quelque peu sévère. En fait, elle n'est pas exorbitante : elle s'inspire du droit des assurances et de la sécurité sociale, en vertu duquel l'assuré est déchu de tout droit aux prestations en cas de fausses déclarations.

Par ailleurs, comme cette disposition ne jouera que lorsque l'établissement de crédit aura demandé des informations du type de celles qui sont habituelles pour obtenir un crédit, en pratique les établissements de crédit seront contraints de mieux formaliser les demandes d'informations pour attribuer le crédit.

L'amendement proposé va donc dans le sens de la plus grande responsabilisation du prêteur, comme de l'emprunteur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'ensemble des sous-amendements et amendements restant en discussion sur l'article 1^{er} ?

M. Jean Simonin, rapporteur. S'agissant du sous-amendement n° 190, la commission émet un avis défavorable, puisqu'il faut permettre une procédure réaliste et éviter qu'un petit créancier ne puisse bloquer la procédure.

La commission a émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 191.

En revanche, elle a donné un avis défavorable sur le sous-amendement n° 183.

Par ailleurs, elle a émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 172, qui complète utilement le dispositif de l'amendement n° 27.

En outre, la commission est défavorable à l'amendement n° 121 rectifié *bis*. Elle est, en effet, opposée à la faillite civile que cet amendement, premier d'une série de quatorze, tend à instaurer.

La commission des affaires économiques et du Plan est également défavorable à l'amendement n° 138 car il institue une procédure exclusivement judiciaire qui est contraire au dispositif qu'elle a retenu.

La commission est aussi défavorable à l'amendement n° 139. En effet, il n'est pas intéressant que la loi prévoit un critère de recevabilité de la saisine de la commission départementale d'endettement des particuliers.

La commission est tout autant défavorable à l'amendement n° 56. Un tel dispositif peut, en effet, attirer tous les débiteurs qui ne connaissent aucun surendettement, mais qui sont désireux de se mettre à l'abri des poursuites engagées par leurs créanciers pendant plusieurs mois. En outre, la commis-

sion départementale risquerait d'être ainsi surchargée de demandes et de ne pas pouvoir assurer son travail dans les meilleures conditions. Les solutions retenues par la commission des affaires économiques et du Plan dans un article additionnel avant l'article 7 semblent meilleures ; je demande donc à l'auteur de cet amendement de bien vouloir le retirer.

M. le président. L'amendement n° 56 est-il maintenu, monsieur Chérioux ?

M. Jean Chérioux. Si le Sénat adopte l'amendement n° 27 de la commission des affaires économiques, ce texte n'aura plus d'objet.

Je réserve cependant ma position sur son maintien ou son retrait jusqu'à son éventuelle mise aux voix.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur et donner maintenant l'avis de la commission sur l'amendement n° 73 rectifié.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. Je modifie cet amendement en un sous-amendement à l'amendement ainsi rédigé : « La commission et le débiteur peuvent en outre saisir le juge d'instance aux fins de suspension des voies d'exécution qui seraient diligentées contre le débiteur. »

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 73 rectifié *bis* présenté par MM. Estier, Laucournet, Chervy, Dreyfus-Schmidt, Courteau, Loricant et les membres du groupe socialiste et apparentés, et visant à compléter l'amendement n° 27 de la commission par les dispositions suivantes :

« La commission et le débiteur peuvent en outre saisir le juge d'instance aux fins de suspension des voies d'exécution qui seraient diligentées contre le débiteur. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Simonin, rapporteur. La commission y est favorable.

J'en viens à l'amendement n° 4. La commission a émis un avis défavorable sur ce texte car le créancier n'est pas dépourvu des moyens d'engager la procédure. En effet, il peut saisir un juge, qui est autorisé à le renvoyer à la commission départementale. En outre, il convient de préserver la liberté du débiteur en la matière.

Pour les mêmes raisons, la commission a également émis un avis défavorable sur l'amendement n° 118.

Elle a aussi émis un avis défavorable sur l'amendement n° 12. Il aboutit, en effet, à priver du bénéfice de la loi des personnes qui peuvent entrer dans son champ d'application et qui auraient été abusées par un prêteur leur suggérant de ne pas déclarer tous leurs emprunts.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Je me dois d'intervenir sur l'amendement n° 56, compte tenu de l'initiative généreuse qu'il contient.

La commission des lois, qui a eu à connaître de cet amendement, tout au moins de son sujet, a estimé que l'ouverture de la procédure amiable ne saurait emporter la suspension automatique des poursuites. Il paraît, en effet, difficilement concevable de donner un tel pouvoir à une commission d'ordre administratif.

Mais je tiens cependant à dire à M. Chérioux que le juge aura la faculté de prononcer la suspension des poursuites, notamment lorsque la conciliation se trouvera interrompue par l'engagement ou la poursuite d'une procédure d'exécution ou lorsque le juge - selon le dispositif qui propose la commission des lois, il sera directement saisi par le débiteur - estimera qu'une conciliation est possible et transmettra le dossier à la commission après avoir suspendu les poursuites engagées à l'encontre du débiteur.

Comme dans les autres procédures amiables de suspension des poursuites, les principes doivent être respectés et seul le juge est compétent en la matière. En tout cas, ses pouvoirs ne

sont pas limités en la circonstance puisqu'un certain nombre de passerelles lui permettent d'intervenir sur le sujet qui vous est cher.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'ensemble des amendements et sous-amendements portant sur l'article 1^{er} ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. J'ai déjà dit que le Gouvernement serait favorable à l'amendement n° 27 de la commission des affaires économiques et du Plan si la commission des lois retirait l'amendement n° 89 et si les sous-amendements n°s 190 et 191 du Gouvernement ainsi que le sous-amendement n° 172 rectifié *bis* de la commission des lois étaient adoptés.

Par ailleurs, le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n° 183.

En effet, M. François propose d'ajouter un élément concernant le déséquilibre entre l'actif et le passif. Or, il est tout à fait possible d'être en situation de surendettement sans qu'il y ait un déséquilibre important entre l'actif et le passif.

Le Gouvernement est également défavorable à l'amendement n° 121 rectifié. Ce texte propose, en effet, d'instituer une procédure uniquement judiciaire, puisque l'ensemble du dispositif serait mis en œuvre par la saisine du président du tribunal d'instance qui désignerait un conciliateur ou qui pourrait rejeter la demande. Or, l'intervention préalable du juge posée en ces termes pose problème, dans la mesure où la procédure perd ainsi son caractère de procédure amiable. De plus, elle entraîne un coût de la saisine et de l'exercice de la justice inhérent à cette procédure. Elle impose, par ailleurs, un travail supplémentaire au juge d'instance, qui, nous l'avons dit tout à l'heure, ne peut en assurer la charge. En outre, elle impose au magistrat d'analyser et d'instruire le dossier avant de le transmettre à un conciliateur.

L'amendement n° 138 utilise l'expression « le débiteur doit saisir le juge d'instance » ; il crée donc une obligation pour le débiteur, celle de saisir un juge qui saisirait la commission. Cela équivaut également à créer une procédure judiciaire, ce qui est contraire à l'esprit même du projet de loi, lequel institue la saisine directe de la commission par le débiteur, sans exclure d'ailleurs que le juge puisse être saisi.

De plus, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 139, qui vise à supprimer les mots « notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles ».

En outre, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 56 de M. Chérioux. En effet, la commission départementale, qui est de nature administrative, n'a pas le pouvoir de suspendre automatiquement les poursuites individuelles ; seul un juge de l'ordre judiciaire en a la possibilité.

En revanche, le Gouvernement est favorable au sous-amendement n° 73 rectifié *bis*.

Par ailleurs, le Gouvernement émet un avis favorable sur les amendements n°s 4 et 118, qui sont très proches l'un de l'autre.

En revanche, il est défavorable à l'amendement n° 12 dans la mesure où les amendements proposés tant par le Gouvernement que par les deux commissions précisent beaucoup mieux la notion de bonne foi du débiteur.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 190.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, nous venons d'assister à un long exposé de tous les amendements proposés sur l'article 1^{er}.

Personnellement, je suis tenté de plaider pour le Sénat. En effet, nous discutons d'un texte difficile dont plusieurs commissions ont été saisies et dont certains des membres découvrent ce qui s'est passé cet après-midi même pendant les travaux d'une autre commission, ce qui, éventuellement, amène les uns et les autres à modifier leur point de vue ! C'est, je le répète, un travail difficile.

L'idéal, c'est vrai, serait de pouvoir disposer des rapports quinze jours à l'avance, afin que les commissions puissent, elles aussi, travailler quinze jours avant le débat en séance publique.

Mais le mieux est l'ennemi du bien, et cela est particulièrement vrai dans l'affaire qui nous occupe présentement ! En effet, si le Sénat adopte les sous-amendements à l'amendement n° 27 de la commission, il est bien évident - si je puis m'exprimer ainsi - que le petit doigt sera mis dans l'engrenage qui conduira *ipso facto* à l'adoption de l'amendement lui-même !

Nous refaisons donc, à propos de ce sous-amendement qui ne porte pourtant que sur un mot, une sorte de « petite discussion générale ».

Nous sommes tous d'accord - c'est du moins le cas au groupe socialiste - pour penser que l'idéal serait bien entendu que le nombre de magistrats soit suffisant pour que ces derniers puissent s'occuper de toutes les procédures. Hélas ! nous constatons que, à l'heure actuelle, les débiteurs n'ont guère la possibilité d'obtenir un examen de leur situation par un certain nombre de personnes, y compris par le trésorier-payeur général qui est seul habilité à accorder éventuellement des remises.

Si nous acceptons la disposition qui nous est proposée, à la condition toutefois que, la commission départementale ayant fait son travail, le juge puisse exercer son contrôle selon une procédure d'urgence, cela ne signifie pas pour autant que nous sommes d'accord pour que des décisions - comme cela a été dit tout à l'heure - soient rendues par cette commission que le Sénat est en train d'instituer, sur proposition de M. le rapporteur. Cette commission départementale n'a pas, en effet, de décisions à rendre ; elle n'est là que pour arranger les choses, ce qui constitue déjà un progrès par rapport à la situation existante.

Pourquoi l'amendement n° 27 propose-t-il de faire mention des « principaux créanciers », alors que le Gouvernement a précisément demandé de supprimer l'adjectif « principaux » ? C'est, nous a-t-on dit tout à l'heure, parce qu'il ne faut pas qu'un petit créancier qui aurait mauvais esprit bloque l'ensemble de l'accord. Soit ! Mais qui décidera alors qui est « principal créancier » et qui ne l'est pas ? Est-ce la commission départementale ? On peut l'admettre à la condition - j'y insiste - que, par ailleurs, le contrôle du juge, c'est-à-dire l'homologation, soit à nouveau prévu. Autrement, vous donneriez à cette commission un pouvoir qui, effectivement, ne serait pas normal.

C'est donc sous réserve de voir tout à l'heure le Sénat retenir l'idée de l'homologation par le juge que nous accepterons le maintien du terme « principaux », à moins que le Gouvernement n'insiste - mais j'espère l'avoir convaincu - et qu'il ne nous dise que, justement, comme la commission ne doit pas avoir à dire qui est créancier principal et qui ne l'est pas, l'ensemble des créanciers, même les tout-petits, doivent participer à l'accord.

C'est pourquoi il faudrait presque réserver le vote sur ce sous-amendement sur lequel notre attitude ne sera pas la même selon qu'il y aura ou non homologation par le juge.

M. Jacques Thyraud. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Thyraud. Je remarque la tentative constante, depuis quelque temps, de vouloir réinventer ce qui existe. Or, nous avons adopté, en 1988, un texte sur le règlement amiable et le redressement judiciaire des entreprises agricoles, dans lequel les termes « principaux créanciers » ont été retenus après une très longue discussion. Il est apparu que si nous voulions avoir affaire à l'ensemble des créanciers, une publicité devrait être faite pour que, dès la saisine soit de la juridiction, soit de la commission, les créanciers puissent être prévenus en vue de se faire connaître. Or, dans la mesure où tous les créanciers seront recherchés, une conciliation ne sera jamais obtenue.

Par ailleurs, je reprends à mon compte une observation de M. Dreyfus-Schmidt. Je me souviens parfaitement que, sous l'empire de la loi de 1967 relative à la liquidation judiciaire, le concordat était l'issue normale - mais rare ! - d'une liquidation judiciaire. Il existait une double majorité : en nombre et en sommes. S'agissant de la majorité en nombre, les petits créanciers empêchaient l'accord.

Il est facile dans les faits d'opérer une distinction entre les petits créanciers et les créanciers plus importants. Ainsi, la loi de 1985 excluait - cela figurait expressément dans le texte et c'est pourquoi je suis surpris que l'on cherche à inventer

d'autres notions - les créanciers dont la créance était inférieure à un certain montant. Ou bien les créanciers sont payés immédiatement ou l'on n'en parle pas !

Les mots : « principaux créanciers » doivent donc, à mon avis, figurer dans la rédaction qui sera retenue en définitive.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

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

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je souhaite répondre à l'interrogation de M. Dreyfus-Schmidt relative à l'homologation des conclusions de la commission départementale par le juge. La commission des affaires économiques a proposé qu'il en soit bien ainsi. Sans préjuger la décision qui sera prise, je tenais à lui apporter cette précision, car j'ai bien compris que cela n'était pas, pour lui, sans importance, pour des raisons qui me paraissent d'ailleurs fort naturelles.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. La discussion qui vient de s'instaurer prouve, à l'évidence, que l'élaboration du plan conventionnel, telle qu'elle est proposée, ne peut pas répondre aux préoccupations du débiteur.

Nous discutons actuellement d'un certain nombre de mots qui ont leur importance.

L'amendement n° 27, par exemple, dispose : « Il est instituée une procédure de règlement amiable destinée, par l'élaboration d'un plan conventionnel approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, ... ». Si nous supprimons l'adjectif « principaux » alors qu'il figure, comme vient de le rappeler M. Thyraud, dans d'autres textes, où allons-nous ?

Prenons l'hypothèse inverse. A supposer que la commission départementale parvienne à définir la notion de « créancier principal », de quels moyens disposera-t-elle pour décider que tel créancier est principal et que tel autre ne l'est pas ? Imaginons que tous les petits créanciers se mettent d'accord et que l'un des principaux créanciers ne le soit pas. Il ne sera alors pas possible d'élaborer un plan conventionnel.

Poursuivons ce raisonnement. Le juge, selon M. Dreyfus-Schmidt, a actuellement trop de travail ; il est surchargé. Une commission doit donc pouvoir examiner la situation des endettés ou des surendettés et donner un avis. Mais, dit-on aussi, le juge interviendra de toute façon. Il homologuera ou non. Or, il n'est pas question, jusqu'à présent, dans le projet de loi, de l'homologation du juge. Il en est d'ailleurs si peu question qu'il est prévu non pas que la commission doit saisir le juge, mais qu'elle peut le faire, ce qui n'est absolument pas la même chose. Quand le juge aura été informé - en réalité, c'est une information du juge sur la saisine de la commission que vous recherchez -, que fera le juge de cette information ? Il n'en fera absolument rien !

M. le président - je le comprends d'ailleurs - a demandé à M. le rapporteur et à Mme le secrétaire d'Etat de s'expliquer sur l'ensemble des amendements et des sous-amendements. En réalité, chacun des intervenants devrait avoir la possibilité de faire le même tour d'horizon de façon à mettre en évidence toutes les contradictions et les insuffisances du projet de loi modifié par les propositions de la commission, et à démontrer que la saisine de la commission avant celle du juge rend pratiquement impossible l'établissement d'un plan efficace susceptible d'aboutir.

J'en reviens à l'amendement n° 27. La commission aura « à régler la situation de surendettement des personnes physiques... ». De nouveau, je pose la question suivante : que sont des personnes surendettées par rapport à des personnes endettées ?

Je poursuis ma lecture de l'amendement n° 27 : « ... caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles » - nous sommes d'accord - « exigibles et à échoir, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles ». « La diminution imprévue » fait référence, je crois, au chômage qui survient brutalement, à une maladie ou à un accident. Mais que signifie, dans ces conditions, la formule : « les revenus disponibles » ? A partir du moment où l'on constate,

à la suite d'un accident ou d'une maladie, une diminution pratiquement totale des revenus disponibles, ces derniers sont réduits à zéro. Par conséquent, cette formulation ne veut rien dire du tout.

« La procédure est engagée, à la demande du débiteur, devant une commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers ». Nous en revenons alors à ce qui est indiqué à l'alinéa précédent, à savoir qu'il n'existe plus aucune possibilité de régler la situation. Tout le monde s'accorde pour déclarer que la commission ne peut pas suspendre l'exécution, qu'elle peut, si elle le souhaite, ne pas informer le juge. A partir de ce moment-là, l'intervention du juge n'existe même plus.

Nous allons alors être confrontés à la situation que j'ai soulignée lors de mon intervention dans la discussion générale : un malheureux endetté ou surendetté, qui, psychologiquement, est déjà en état d'infériorité totale par rapport à tous ceux qui sont autour de lui - on a dit qu'il fallait lui rendre sa dignité, mais, pour le moment, il l'a complètement perdue, car il sait bien qu'il doit de l'argent à tout le monde - va se retrouver en présence du préfet, du trésorier-payeur général, de l'huissier et des représentants des banques, des compagnies d'assurances et des prêteurs. Il va discuter avec eux sans être assisté, sans savoir quels sont ses droits ? Que recherchez-vous finalement ? Je me le demande !

Vous allez donner à un malheureux qui ne sait plus comment s'en sortir - pardonnez-moi, je ne voudrais pas que vous preniez mal le mot que je vais employer - une illusion criminelle ! En effet, vous lui dites qu'il aura la possibilité de revenir à une meilleure situation, de s'expliquer, et que les gens qu'il va trouver en face de lui vont comprendre sa situation, y compris le représentant du Trésor public ! Ce dernier déclare pourtant qu'il ne veut pas remédier pour un sou à la situation du débiteur !

M. le président. Monsieur Lederman, nous en sommes aux explications de vote. Vous avez dépassé vos cinq minutes de temps de parole. Concluez !

M. Charles Lederman. Ce malheureux est là, en particulier, parce qu'il n'a pas compris comment il s'est endetté au départ. Vous, vous lui dites : « maintenant vous comprenez tout, vous savez tout, vous allez pouvoir discuter avec ces gens ». Mais il est seul ! En revanche, s'il passe d'abord devant le juge, il peut être assisté. Il aura même droit à l'aide judiciaire... presque de droit, dans une telle situation. Je vous en prie !

Si vous voulez trouvez une solution réellement efficace, susceptible d'améliorer la situation des gens, rejetez non pas le sous-amendement du Gouvernement, auquel je suis favorable, mais, en tout cas, l'amendement n° 27.

« Le mieux est l'ennemi du bien », dit-on. Mais où est le bien ? A partir du moment où il n'y a pas de bien, je recherche le mieux !

Sur cet amendement n° 27, nous demandons un scrutin public.

M. Jean Arthuis. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Arthuis. J'ai tout à l'heure présenté un amendement n° 121 rectifié bis. Sa logique ne s'accorde pas de l'institution, par la loi, d'une commission de conciliation. Dans l'esprit de ses signataires, il n'est pas question de remettre en cause l'opportunité d'un telle conciliation. Nous considérons qu'il n'est pas du domaine de la loi de prévoir la constitution de cette commission. On voit bien, par ailleurs - certains des amendements sont là pour en témoigner - qu'il n'est pas simple de se situer entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. M. Nallet a institué des commissions de conciliation pour les agriculteurs par voie de circulaire. Nous considérons qu'il faut rester dans la logique de la loi du 30 décembre 1988. Nous préférons le règlement amiable sous le contrôle du juge.

Par conséquent, je ne pourrai, personnellement, voter aucun des amendements et sous-amendements qui nous sont présentés. Si, malheureusement, l'amendement n° 121 rectifié bis n'était pas adopté par le Sénat, je considérerais la procédure d'homologation comme une position de repli éventuelle.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Ce débat est intéressant et montre bien que nous sommes en train d'élaborer une procédure nouvelle d'une certaine complexité puisqu'elle fait jouer à la fois les mécanismes de conciliation, qui n'ont rien à voir avec le judiciaire, et des mécanismes judiciaires. Je vous prie instamment de ne pas confondre les uns et les autres.

Nous avons fait le pari de la conciliation dans la recherche d'un règlement aux problèmes des familles. Nous aurions très bien pu ne pas le faire. M. Arthuis, lui, a choisi une autre logique, que je comprends. Mais c'est une autre logique.

Pour notre part, avec l'accord du conseil national de la consommation et de toutes les associations de consommateurs, nous avons fait le pari de la conciliation en créant une commission administrative. Effectivement - la remarque de M. Arthuis est juste - ce n'est pas du domaine législatif. Mais, à ce moment-là, il faut retirer du projet de loi toutes les mesures de prévention, qui n'en sont pas non plus !

A certains moments, j'entends qu'il faut retirer telle mesure qui n'est pas du domaine législatif, à d'autres, on me rétorque que les parlementaires ont le droit de légiférer comme ils le veulent. C'est d'ailleurs ainsi que j'ai toujours interprété les choses quand j'étais moi-même parlementaire.

Par conséquent, quand on crée un dispositif de cette nature, il est bon de l'inscrire dans la loi et de réfléchir sur son fonctionnement. Mais gardons à cette commission son caractère administratif. Ne lui demandons pas, effectivement, monsieur Dreyfus-Schmidt, de décider qui sera créancier principal et qui ne le sera pas. Nous n'avons pas, dans ce domaine, à nous inspirer de la logique des entreprises. Leur vie financière est effectivement conditionnée par tel ou tel créancier principal. En revanche, pour ce qui est de la vie de famille, et des dettes non professionnelles, nous sommes dans une logique complètement différente. Tous les créanciers ont leur importance.

Bien souvent - cela a été dit au cours de la discussion générale - la situation de surendettement apparaît à cause de petits créanciers, d'une succession de petits créanciers, dont la responsabilité est souvent beaucoup plus grande que celle du créancier principal, le premier, celui qui, souvent, a prêté de l'argent pour le logement.

M. Jean Arthuis. C'est la goutte d'eau qui fait déborder le vase !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Vous avez raison, monsieur Arthuis. Je ne souhaite donc pas - j'y insiste - que la commission ait à choisir entre tel ou tel créancier. Cela ouvrirait un contentieux et exposerait le débiteur à des risques certains. Des créanciers seraient d'accord sur un plan amiable tandis que d'autres, qui ne le seraient pas, feraient le nécessaire pour être remboursés d'abord. Un tel système est profondément illogique et n'est pas dans l'esprit de la procédure, à savoir un accord amiable de tout le monde.

Partons plutôt d'un accord amiable et, si un créancier n'est pas d'accord, à lui d'aller devant le juge. Vous n'êtes pas content, vous ne voulez pas profiter de la commission de conciliation et de l'opportunité qui vous est ainsi donnée de ne pas aller devant la justice ? C'est votre droit le plus strict. Le juge sera alors saisi et c'est lui qui appréciera non seulement la responsabilité des débiteurs, mais également l'attitude des créanciers par rapport à la conciliation.

Je reviendrai sur l'homologation, monsieur le sénateur.

J'en arrive au point de savoir si l'on doit ou si l'on ne doit pas « judiciariser ». Jusqu'à présent, nous étions dans une logique de non-judicialisation, sauf si le conflit sortait du caractère amiable de l'accord général. Si nous « judiciaisons », nous entrons dans un tissu de complications pour à la fois la commission, le juge, les créanciers et le débiteur, complications que nous ne maîtriserons absolument pas.

Effectivement, l'accord amiable est une volonté. Si quelqu'un ne veut pas jouer le jeu, il va devant la justice. A nous alors de donner au juge le pouvoir d'apprécier ce qu'il peut faire en ce qui concerne la dette globale, et de créer une procédure collective à l'échelon judiciaire. Mais ne compliquons pas les choses au niveau de la conciliation !

Je comprends très bien que l'on y soit opposé, c'est logique. Mais, si l'on y est favorable, si l'on choisit de la maintenir dans le dispositif, il faut s'abstenir d'introduire des subtilités qui pourraient être dangereuses, en particulier pour le débiteur et pour la commission elle-même.

M. Robert Laucournet. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix le sous-amendement n° 190, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 191, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 183, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 172.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je tiens à remercier M. le rapporteur pour avis de la commission des lois des propos qu'il a tenus en présentant ce sous-amendement. S'il en était d'accord, je souhaiterais, ne pouvant le faire moi-même, qu'il le rectifiât.

En effet, la commission étant saisie, si un créancier qui n'est pas appelé devant cette commission saisit le juge, ce dernier doit être informé qu'une procédure amiable est ouverte devant la commission. Aussi est-il nécessaire que la commission prévienne le juge.

Quel juge ? L'idéal serait de les prévenir tous et de créer une espèce de fichier car, en vertu d'une clause quelconque, un autre juge que le juge naturel peut être saisi. Toutefois, ne compliquons pas les choses ! Pour l'instant, la commission étant départementale, il suffit de préciser que la commission doit informer de l'ouverture de la procédure le juge d'instance du lieu du domicile du débiteur.

Si la commission des lois en était d'accord, elle pourrait rectifier son sous-amendement n° 172 dans ce sens.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, acceptez-vous de répondre à la proposition de M. Dreyfus-Schmidt ?

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Monsieur Dreyfus-Schmidt, puis-je vous demander de nous formuler très exactement la modification que vous souhaitez apporter ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il conviendrait d'ajouter, après les mots : « le juge d'instance », les mots : « du lieu du domicile du débiteur ».

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Si la commission au fond est favorable à une telle rectification, j'y vois moi-même d'autant moins d'inconvénients que vous aviez fait une proposition dans ce sens en commission des lois, monsieur Dreyfus-Schmidt, proposition qui n'avait pas été systématiquement repoussée.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. La commission est favorable.

M. le président. Je suis saisi d'un sous-amendement n° 172 rectifié, présenté par M. Lanier, au nom de la commission des lois, et tendant à compléter *in fine* le texte proposé par l'amendement n° 27 pour l'article 1^{er} par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« La commission informe le juge d'instance du lieu du domicile du débiteur de l'ouverture de la procédure. »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement y est également favorable.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je n'avais pas compris, jusqu'au moment où M. Dreyfus-Schmidt est intervenu, la nécessité de ce sous-amendement. Je me demandais pourquoi informer simplement le juge, mais je comprends maintenant qu'il le soit. En effet, si un créancier agit individuellement, le juge sera informé.

Je veux bien qu'on le dise ou qu'on l'espère, mais il faut alors créer une sorte de fichier à la disposition du juge d'instance afin qu'il sache que tel ou tel débiteur se trouve engagé dans la recherche d'un plan conventionnel devant la commission départementale de conciliation ! Autrement, ni le juge d'instance, ni son greffier - ce n'est pas le juge qui le recherchera - ne pourra retrouver qu'une commission départementale est saisie de la recherche d'un plan conventionnel pour un débiteur qui tout à coup est attiré devant lui.

Je ne vois pas d'inconvénient majeur à insérer cet ajout. Cependant, sauf exception et si le juge d'instance dispose d'une mémoire phénoménale, je ne vois pas à quoi cette disposition peut servir. Elle ne présente absolument aucun intérêt et c'est une nouvelle fois la démonstration que, si le juge d'instance était saisi le premier, on n'aurait pas besoin d'essayer de trouver des moyens qui, en réalité, n'auraient aucune efficacité.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, bien que je n'aie qu'un rôle de greffier modeste ici, je voudrais vous rendre attentif à la rédaction de votre sous-amendement. Le texte que vous proposez est le suivant : « La commission informe le juge d'instance du lieu du domicile du débiteur de l'ouverture de la procédure. » Je vous suggère la rédaction suivante : « La commission informe de l'ouverture de la procédure le juge d'instance du lieu du domicile du débiteur. » En êtes-vous d'accord, monsieur Lanier ?

M. Charles Lederman. Bravo !

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Lanier, au nom de la commission des lois, d'un sous-amendement n° 172 rectifié *bis* tendant à compléter *in fine* le texte proposé par l'amendement n° 27 par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« La commission informe de l'ouverture de la procédure le juge d'instance du lieu du domicile du débiteur. »

Je vais mettre aux voix ce sous-amendement.

M. Jacques Thyraud. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Thyraud, pour explication de vote.

M. Jacques Thyraud. Ce sous-amendement préjuge l'existence de la commission. Si nous l'adoptons, l'existence de la commission sera reconnue. Or, personnellement, je continue à penser qu'il n'est pas souhaitable de renvoyer le règlement amiable devant une commission administrative. Jusqu'à présent, la procédure était soit administrative, soit judiciaire. Or vous nous présentez, madame le secrétaire d'Etat, une construction hybride qui mêle les deux genres et qui entraînera bien des complications en ce qui concerne les voies de recours et les bureaux d'aide judiciaire.

C'est parce que ce sous-amendement contient le terme « commission » que je voterai contre.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 172 rectifié *bis*, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 73 rectifié *bis*.

M. Jacques Thyraud. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Thyraud. Je pense que ce sous-amendement, dans sa rédaction actuelle, est susceptible de provoquer des confusions car le débiteur conserve la possibilité de saisir le juge, en vertu de l'article 1244 du code civil, pour obtenir la suspension des poursuites. En la circonstance, on semble l'orienter vers une voie unique. C'est la raison pour laquelle je voterai contre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je voudrais simplement préciser à M. Thyraud qu'il est stipulé que c'est le juge d'instance qui est compétent aux fins de suspension des voies d'exécution alors qu'en l'état actuel des choses ce n'est pas forcément le cas.

M. Jacques Thyraud. Je demande la parole.

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

M. Jacques Thyraud. Oui mais, si ce texte est adopté, il faudra procéder à un certain nombre de coordinations avec les dispositions du code civil et du code de procédure civile.

Mme Marie-Claude Beaudou. Tout à fait !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix le sous-amendement n° 73 rectifié bis, accepté par la commission et par le Gouvernement.

M. Jean Arthuis. Je vote contre.

(Le sous-amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 27, modifié.

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° 10 :

Nombre des votants	315
Nombre des suffrages exprimés	249
Majorité absolue des suffrages exprimés	125
Pour l'adoption	167
Contre	82

Le Sénat a adopté.

L'article 1^{er} est donc ainsi rédigé.

En conséquence, les autres amendements deviennent sans objet.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (Suite)

M. le président. Par amendement n° 120, précédemment réservé, MM. Arthuis, Thyraud, Adnot, Descours, Chaumont, Haenel, du Luart, de Raincourt, Serge Mathieu, Collard, Faure, Vallon, Huriet, Monory et Virapoullé proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est institué une procédure de règlement amiable afin de prévenir et de régler les difficultés financières des débiteurs personnes physiques de bonne foi et d'assurer la stabilité des familles.

« Cette procédure n'est pas applicable aux débiteurs définis dans le champ d'application des lois n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises et n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

« Cette procédure est en outre exclusive de celle instituée par les articles 22, 23 et 24 de la loi du 1^{er} juin 1924 modifiée portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. »

Monsieur Arthuis, compte tenu du vote qui vient d'intervenir, j'ai le sentiment que cet amendement n'a plus d'objet.

M. Jean Arthuis. En effet, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 120 est retiré.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures quinze. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures vingt, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Lorsque nous avons abordé la discussion des articles, j'ai demandé à Mme le secrétaire d'Etat comment allaient s'ordonner nos débats. Il était en effet primitivement prévu que la discussion de ce projet de loi s'achèverait demain, en fin de matinée, un autre texte étant inscrit à l'ordre du jour de jeudi. Or il semble qu'il nous sera impossible d'en terminer dans les délais initialement prévus. Comme nous devons prévenir ceux de nos collègues qui doivent participer au débat de jeudi, à moins que le nôtre ne soit, comme je le disais cet après-midi, « saucissonné »...

M. le président. Le mot : « saucissonné » n'est pas très joli !

M. Charles Lederman. Alors, disons : « haché » !

M. le président. Voilà !

M. Jean Chérioux. Tronçonné !

M. Charles Lederman. ... nous devons savoir ce qu'il en est. J'aimerais donc que Mme le secrétaire d'Etat nous réponde.

M. le président. Mme le secrétaire d'Etat aura, bien entendu, la parole si elle le souhaite. Ce que je puis vous dire en cet instant, mon cher collègue, c'est que nous reprenons cette séance à vingt-deux heures vingt, que nous allons siéger jusqu'à zéro heure trente, puis que nous reprendrons nos travaux demain matin, à neuf heures trente, et que nous siégerons jusque vers midi.

Je pense que, dans le courant de la matinée, le Gouvernement devrait pouvoir formuler des propositions quant à la suite de ce débat. Je comprends très bien qu'il ne puisse le faire maintenant, mais je compte qu'il nous précise demain matin comment il compte organiser l'ordre du jour prioritaire.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur Lederman, vous avez raison de vous interroger sur l'organisation de cette discussion car nous n'aurons manifestement pas le temps d'achever l'examen de ce projet de loi d'ici à demain.

Cela dit, je tiens à exprimer mon profond étonnement à propos des méthodes utilisées. On m'avait avertie que ce projet de loi serait examiné par le Sénat les 2 et 3 novembre. M. le président de la commission des affaires économiques ayant manifesté le souhait de renvoyer à cette même date la deuxième lecture du projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, j'ai effectivement accepté que le présent texte soit examiné les 30 et 31 octobre. On me dit maintenant que le Sénat ne siégera pas au-delà de midi demain matin.

M. le président. Ne jouons pas sur les heures, madame le secrétaire d'Etat !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Il paraît en tout cas bien difficile de trouver un moment pour discuter sérieusement d'un projet qui, vous avez eu la gentillesse de le souligner, n'est pas anodin !

M. Jean Chérioux. On ne peut laisser tenir de tels propos !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. J'espère pouvoir vous préciser demain matin comment pourra être organisée la suite de la discussion de ce projet compte tenu des *desiderata* du Sénat.

M. Jean Chérioux. Le Gouvernement n'est-il pas à la disposition du Sénat ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je le prouve, me semble-t-il, par ma présence dans cet hémicycle !

M. le président. Oui, monsieur Chérioux, c'est bien ce que Mme le secrétaire d'Etat a voulu dire !

Cela étant, quand je disais : « demain midi », madame le secrétaire d'Etat, il ne s'agissait pas, dans mon esprit, de midi pile : il ne sera pas « minuit, docteur Schweitzer » ! (*Sourires.*) Nous mettrons donc fin provisoirement à nos travaux en fin de matinée, mais nous n'avons pas pour habitude de calculer notre temps ou notre peine.

En revanche, si vous pouviez nous dire demain, madame le secrétaire d'Etat, comment vous prévoyez la suite de nos débats, vous faciliteriez la bonne organisation de nos travaux.

Je rappelle que, dans la discussion des articles, nous sommes parvenus à l'article 2.

Article 2

M. le président. « Art. 2. - La commission est placée sous la présidence du préfet. Elle est composée des membres suivants : le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le directeur départemental des services fiscaux, le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le représentant local de la Banque de France, cinq personnalités choisies par le préfet, dont deux en fonction de leur compétence en matière de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs, et un huissier de justice, en activité ou honoraire. »

Je suis saisi d'un certain nombre d'amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune mais, pour la clarté du débat, je les appellerai l'un après l'autre.

Par amendement n° 122 rectifié, MM. Arthuis, Thyraud, Adnot, du Luart, de Raincourt, Serge Mathieu, Collard, Faure, Vallon, Huriet, Monory et Virapoullé proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Arthuis.

M. Jean Arthuis. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 121, mais le sort qu'a réservé le Sénat à ce dernier me conduit à retirer celui-ci.

M. le président. L'amendement n° 122 rectifié est retiré.

Par amendement n° 140, MM. Lederman, Leyzour, Pagès, Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger comme suit l'article 2 :

« La commission est composée des membres suivants : le préfet, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur départemental des services fiscaux, ou leurs représentants, le représentant local de la Banque de France, quatre personnes choisies par le préfet dont l'une choisie pour sa compétence en matière de crédit, l'autre sur proposition des associations familiales et les deux dernières sur proposition des organisations de consommateurs. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. La composition de la commission telle qu'elle est prévue à l'article 2 ne nous paraît pas de nature à aider au règlement des difficultés des ménages. En effet, les fonctions des personnalités choisies pour y siéger ne les prédisposent pas à démêler des situations financières souvent complexes.

D'autre part, la présence de l'huissier, qui est un facteur inflationniste de la dette, n'est pas souhaitable.

Cette commission administrative ne doit pas apparaître aux yeux de ceux qui y ont recours comme un organisme moralisateur et coercitif, mais plutôt comme une instance qui va les aider à résoudre leurs difficultés. Il faut qu'un rapport de confiance s'instaure entre les familles et la commission pour que son rôle soit effectivement bénéfique.

Le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et celui des services fiscaux nous paraissent tout à fait aptes à cerner et à tenter de régler les dossiers soumis à la commission. De par leurs fonctions, ils ont les moyens de faire procéder à l'étude des cas qui leur seront soumis et de décider des mesures susceptibles d'aider les personnes surendettées.

En outre, cet amendement renforce la place des organisations de consommateurs et des associations familiales et il exclut la participation des huissiers.

Ainsi constituée, la commission administrative répondra mieux à la charge qui lui est confiée et à l'attente des familles concernées.

Compte tenu de l'importance de cet amendement, le groupe communiste demande qu'il soit soumis au vote par scrutin public.

M. le président. Par amendement n° 28, M. Simonin, au nom de la commission des affaires économiques, propose de rédiger ainsi l'article 2 :

« La commission est placée sous la présidence du représentant de l'Etat dans le département. Elle est composée des membres suivants : le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le directeur départemental des services fiscaux, le directeur départemental de l'équipement, le représentant local de la Banque de France, un représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général, six personnalités nommées par le représentant de l'Etat dans le département, dont deux sur proposition de l'association représentative des établissements de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs, un notaire et un huissier de justice honoraire ou n'exerçant pas dans le département du siège de la commission.

« Le représentant de l'Etat dans le département nommé dans les mêmes conditions six personnes appelées à suppléer ou à remplacer les personnalités visées à l'alinéa précédent. »

Cet amendement est assorti de cinq sous-amendements.

Le premier, n° 173, présenté par M. Lanier, au nom de la commission des lois, tend, dans la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article 2, à remplacer les mots : « six personnalités » par les mots : « sept personnalités ».

Le deuxième, n° 184 rectifié, présenté par M. François, vise, dans la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé, à remplacer les mots : « de l'association représentative des établissements de crédit » par les mots : « des organisations représentatives des établissements de crédit ».

Les trois derniers sous-amendements, nos 174, 175 et 176, sont présentés par M. Lanier, au nom de la commission des lois.

Le sous-amendement n° 174 a pour objet, dans la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé, de remplacer les mots : « sur proposition de l'association représentative des établissements de crédit, » par les mots : « sur proposition de l'association française des établissements de crédit, ».

Le sous-amendement n° 175 tend, toujours dans la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé, après les mots : « de consommateurs, », à rédiger comme suit la fin de l'alinéa : « un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires, et un huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale d'huissiers de justice ».

Enfin, le sous-amendement n° 176 vise, dans le second alinéa du texte proposé, à remplacer le mot : « six » par le mot : « sept ».

La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 28.

M. Jean Simonin, rapporteur. La commission des affaires économiques vous propose plusieurs modifications pour améliorer l'actuel dispositif.

La première prévoit que le préfet nomme les personnalités autres que les membres de droit afin de limiter ses prérogatives d'appréciation en la matière.

La deuxième substitue au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale un représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général en raison des responsabilités de cette collectivité locale dans les enquêtes sociales pouvant être demandées par la commission.

La troisième précise que deux de ces personnalités seront nommées sur proposition de l'association représentative des établissements de crédit. L'article 23 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 a imposé l'adhésion de tout établissement de crédit à un organisme professionnel ou à un organe central affilié à cette association, qui a pour objet la représentation des intérêts collectifs de la profession. Elle se trouve donc parfaitement habilitée à faire une telle proposition en respectant la diversité des intérêts qu'elle représente.

La quatrième ajoute un notaire à la liste des personnalités désignées par le préfet et précise que l'huissier de justice est membre honoraire de la profession ou n'exerce pas dans le département du siège de la commission administrative.

Dans l'éventualité où l'un des membres de la commission se trouverait amené à ne pas participer à ses travaux, en raison soit d'un empêchement, soit d'un lien personnel ou professionnel avec le débiteur ou l'un de ses créanciers, son remplacement doit être envisagé. Le problème ne se pose pas pour les membres de droit qui siègent en qualité et qui pourront donc déléguer l'un de leurs collaborateurs. En revanche, une disposition particulière reste à insérer dans le texte pour les membres désignés par le préfet.

La commission vous propose donc un amendement visant à compléter l'article 2 par deux alinéas supplémentaires répondant à ces objectifs.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre le sous-amendement n° 173.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Monsieur le président, pour faire gagner du temps au Sénat et au Gouvernement, je propose de défendre en même temps les amendements n°s 90, 91 et 92 ainsi que les sous-amendements n°s 173 à 176.

M. le président. J'appelle donc maintenant les amendements n°s 90, 91 et 92, tous trois présentés par M. Lanier, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 90 tend, dans le texte de l'article 2, à remplacer les mots : « cinq personnalités choisies par le préfet » par les mots : « sept personnalités nommées par le préfet ».

L'amendement n° 91 vise, dans ce même article, à remplacer les mots : « en fonction de leur compétence en matière de crédit » par les mots : « sur proposition de l'association française des établissements de crédit ».

L'amendement n° 92 a pour objet, dans ce même article, après les mots : « ou de consommateurs », de rédiger comme suit la fin de l'article : « un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires, et un huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale d'huissiers de justice ».

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre ces trois amendements ainsi que les sous-amendements n°s 173 à 176.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. L'article 2 fixe la composition de la commission départementale instituée à l'article 1^{er} et chargée d'organiser la conciliation entre le débiteur et ses créanciers. Cette commission constitue - j'en suis tout à fait convaincu - l'une des originalités du dispositif proposé par le projet de loi et, probablement, l'une de ses pièces maîtresses.

L'intervention d'une telle instance dans une procédure collective est en effet relativement inédite, les textes en vigueur en la matière comportant des dispositifs dans lesquels le règlement amiable est conduit par un conciliateur désigné à cet effet par le juge.

Le choix de recourir à une telle formule apparaît particulièrement justifié au regard de la spécificité de la situation des particuliers et de l'avantage qu'il y a à rassembler dans une même instance l'ensemble des services administratifs compétents et les représentants de professionnels susceptibles de favoriser la mise en œuvre d'une solution amiable et de soulager ainsi le juge.

La commission des lois a approuvé le principe du recours à une telle commission, dont elle a estimé inopportun de trop alourdir l'effectif, déjà nombreux.

Toutefois, elle a souhaité apporter à la composition de cette commission trois modifications, et, puisque deux d'entre elles mettent en jeu le préfet, j'aimerais savoir quel titre on souhaite lui donner, car j'ai relevé qu'à certains moments la commission des affaires économiques parlait du « représentant de l'Etat ». Préfet étant un grade et représentant de l'Etat une fonction, une mission, selon moi, il serait préférable de dire : le « préfet, représentant de l'Etat ».

Premièrement, donc, le préfet, représentant de l'Etat, désignerait une sixième personnalité exerçant la profession de notaire. En effet, compte tenu de la mission assignée à la commission départementale et de ses compétences en matière immobilière et matrimoniale, il a semblé opportun de lui adjoindre un notaire. La proposition me paraît sage.

Deuxièmement, le préfet, représentant de l'Etat, nommerait également un avocat, dont les compétences en matière de procédures judiciaires seront également précieuses et qui pourra d'ailleurs accueillir éventuellement ses collègues - nous en avons débattu tout à l'heure.

Enfin, troisièmement, l'huissier de justice qui figure dans le projet de loi devra être en activité, au même titre que les autres membres de la commission départementale.

S'agissant du mode de désignation des cinq professionnels adjoints à la commission départementale, la commission des lois a estimé préférable que chacune de ces personnalités soit désignée par les organes représentatifs de sa profession.

C'est ainsi que, par analogie avec le mode de désignation des représentants des associations familiales ou de consommateurs, les noms des deux personnalités choisies par le préfet à raison de leur compétence en matière de crédit seraient proposés par l'association française des établissements de crédit - A.F.E.C. : cette précision paraît souhaitable, d'autant que, en application de l'article 23 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, tout établissement de crédit est tenu d'adhérer à un organisme professionnel ou à un organe central affilié à cet organisme qui regroupe, de ce fait, l'ensemble des établissements de crédit.

Dans le même esprit, le représentant des notaires serait nommé par le préfet, représentant de l'Etat, sur proposition de la chambre départementale des notaires, l'avocat sur proposition du ou des barreaux du département, l'huissier de justice sur proposition de la chambre départementale des huissiers de justice.

Tel est l'objet des amendements n°s 90, 91 et 92 que j'avais l'honneur de présenter au nom de la commission des lois.

Toutefois, afin de greffer les propositions de la commission des lois sur la nouvelle rédaction que M. le rapporteur vient de présenter pour l'article 2, je propose de reprendre les trois amendements que je viens d'exposer en autant de sous-amendements, plus un, à l'amendement n° 28.

Le sous-amendement n° 173 vise à ajouter non seulement un notaire, comme le propose la commission des affaires économiques et du Plan, mais également un avocat. Cela ne devrait pas présenter de grandes difficultés.

Le sous-amendement n° 174 vise nommément l'association française des établissements de crédit, ce qui revient au même ; mais ce qui va sans dire va mieux en le disant.

Le sous-amendement n° 175 a pour objet de rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 28 : « un avocat sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires, et un huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale d'huissiers de justice ».

Enfin, le sous-amendement n° 176 tend, par coordination, dans le second alinéa du texte proposé par l'amendement n° 28 pour l'article 2, à remplacer le mot : « six » par le mot : « sept ».

En conséquence, nous retirons les amendements nos 90, 91 et 92.

M. le président. Les amendements nos 90, 91 et 92 sont retirés.

La parole est à M. François pour défendre le sous-amendement n° 184 rectifié.

M. Philippe François. A propos de ce sous-amendement, qui vise à remplacer les mots : « de l'association représentative des établissements de crédit » par les mots : « des organisations représentatives des établissements de crédit », permettez-moi de revenir sur les propos de notre collègue M. Lanier au sujet du sous-amendement n° 174.

La disposition que je propose a pour intérêt évident, me semble-t-il, d'éviter une « surcentralisation », car l'association française des établissements de crédit, qui regroupe, en effet, tous les établissements de crédit, a son siège à Paris et se compose de fort peu de personnes. Ainsi donc, on obligerait le préfet, représentant de l'Etat dans le département, à faire appel à des fonctionnaires de permanence, à Paris, pour l'aider à choisir un établissement bancaire de son département.

Il semblerait infiniment plus simple de laisser au préfet l'initiative du choix, de le laisser s'adresser aux organisations représentatives des établissements de crédit, qui sont de formes diverses et variées selon les départements.

On peut imaginer que, dans tel département, le choix se porte sur le Crédit agricole parce qu'il est prépondérant, dans tel autre, sur le Crédit maritime, dans un troisième, sur une banque locale, dans un autre, enfin, sur une banque nationale.

Passer nécessairement par Paris pour obtenir de quelques personnes - par ailleurs fort qualifiées - qu'elles déterminent quelle banque il convient de choisir dans le département me semble être une complication apportée au système.

Voilà pourquoi je souhaite que le Sénat accepte ce sous-amendement.

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements présentés par M. de Villepin et le groupe de l'union centriste.

Le premier, n° 5 est ainsi rédigé :

« I. - Dans la seconde phrase de l'article 2, après les mots : " Banque de France ", remplacer le mot : " cinq " par le mot : " sept ".

« II. - Dans la seconde phrase de cet article, après les mots : " associations familiales ou de consommateurs, ", insérer les mots : " deux sur proposition des organisations de bailleurs représentatives au plan départemental, " »

Le second, n° 6, tend, dans la seconde phrase de cet article 2, après les mots : « en matière de crédit », à insérer les mots : « sur proposition des organisations représentatives des établissements de crédit. »

La parole est à M. Millaud pour défendre ces deux amendements.

M. Daniel Millaud. En ce qui concerne l'amendement n° 5, il convient de mettre en relief les dettes liées à l'habitation de la famille. L'importance pour celle-ci de la recherche d'une solution privilégiant le maintien du logement devrait justifier de réserver dans la composition de la commission la présence de représentants des organisations de bailleurs.

Quant à l'amendement n° 6, son objet est le suivant : par analogie avec le mode de désignation des représentants des associations familiales ou de consommateurs, deux des cinq personnalités choisies par le préfet pour faire partie de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers devraient être désignées sur proposition des organisations représentatives des établissements de crédit.

M. le président. Par amendement n° 13 rectifié, M. Cartigny propose, dans la seconde phrase de l'article 2, après les mots : « dont deux en fonction de leur compétence en matière de crédit », d'insérer les mots : « sur proposition de l'association française des établissements de crédit ».

La parole est à M. Cartigny.

M. Ernest Cartigny. Cet amendement étant satisfait par les amendements précédents, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 13 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements et les sous-amendements restant en discussion ?

M. Jean Simonin, rapporteur. L'amendement n° 140 est contraire à la position de la commission, qui s'est attachée à ce que la confiance s'instaure entre les différentes parties, d'où un avis défavorable.

Le sous-amendement n° 173 ne correspond pas à la composition qui a été retenue par la commission. Donc, là encore, elle émet un avis défavorable.

S'agissant du sous-amendement n° 184 rectifié, l'imprécision du pluriel employé pourrait exclure le monopole de représentation de l'A.F.E.C., qui a été retenu par la commission saisie du fond et par la commission des lois. L'avis de la commission est donc également défavorable.

Le sous-amendement n° 174 est satisfait par la proposition de la commission.

La commission est défavorable au sous-amendement n° 175, car elle n'a pas retenu la présence d'un avocat.

Elle s'oppose également au sous-amendement n° 176 parce qu'elle préfère maintenir la composition de la commission départementale qu'elle a elle-même proposée.

L'amendement n° 5, dans sa première partie, a pour conséquence d'alourdir la composition de la commission, d'où un avis défavorable de la commission des affaires économiques.

Enfin, la commission est défavorable à l'amendement n° 6, qui est pratiquement satisfait par son propre amendement, et, pour les mêmes raisons, à la deuxième partie de l'amendement n° 5.

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

M. Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Pour la composition de la commission prévue pour aboutir à un plan amiable d'allègement de la dette, on s'est fondé sur les circulaires qui ont créé les Codefi - comités départementaux de financement des entreprises - et la commission départementale chargée de régler les difficultés des agriculteurs. Autrement dit, c'est une commission administrative que l'on crée.

Par conséquent, tout amendement qui tendra à faire en sorte que l'Etat n'ait plus la majorité à l'intérieur de la commission sera repoussé par le Gouvernement, toute augmentation de la participation de personnes qui ne font pas partie de la fonction publique ne pouvant être acceptée dans la mesure où la majorité des représentants de l'Etat ne serait plus assurée au sein de cette commission.

En deuxième lieu, je vous fais remarquer qu'il a été effectivement prévu de compléter cette commission administrative par des représentants des débiteurs et des créanciers, mais à l'instar de la commission concernant le règlement des difficultés des agriculteurs où sont représentés des membres de la chambre d'agriculture et des organisations syndicales d'exploitants agricoles sans que soit remis en cause le principe de la majorité des représentants de l'Etat au sein de cette commission.

C'est dans cet esprit que nous avons proposé que soient présentes des organisations telles que les associations de consommateurs, ainsi que des représentants de créanciers, tout en veillant, concernant ces derniers, à ce qu'il n'y ait pas de déséquilibre, c'est-à-dire que, là non plus, le nombre de représentants des créanciers ne soit pas supérieur à celui des représentants des débiteurs.

Par conséquent, quand vous me proposez que soient représentés au sein de la commission les avocats, les notaires, les huissiers... Pourquoi pas des magistrats honoraires ?

M. Charles Lederman. Et les pompiers ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Vous avez raison, monsieur Lederman, pourquoi pas les pompiers ? Ils sont toujours là pour éteindre le feu !

Mais pourquoi en rester là ? Pourquoi telle profession plutôt que telle autre ? Je vous propose les huissiers parce qu'ils ont une expérience certaine en matière de recouvrement...

M. Charles Lederman. Hélas !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Cela dit, nous pourrions effectivement envisager qu'une autre profession chargée de dire le droit siège au sein de la commission, mais non pas plusieurs autres qui représenteraient plutôt les créan-

ciers que les débiteurs, par exemple, faisant en sorte que les représentants de l'Etat perdent la majorité au sein de la commission.

Enfin, en troisième lieu, vous proposez, avec beaucoup d'intelligence, que ce soit l'association française des établissements de crédit qui désigne son représentant au sein de la commission. Je pense, pour ma part, très franchement, qu'un seul suffirait.

Pour aller dans le sens du souhait exprimé par M. Lederman à travers son amendement, consistant à donner une représentation un peu plus importante aux débiteurs, personnellement je ne suis pas opposé à un tel rééquilibrage.

La référence à l'A.F.E.C. - je répons là aux auteurs des divers amendements qui ont pour objet de moduler la représentation des établissements de crédit - me paraît en effet très utile. En conséquence, je suis favorable aux amendements allant dans ce sens, car c'est le seul moyen d'établir un équilibre entre les différents réseaux bancaires existant au plan national : banques relevant de l'association française de banque, établissements à caractère mutualiste ou coopératif et sociétés financières spécialisées adhérentes de l'A.S.F.

L'A.F.E.C., dont le rôle est officiellement reconnu par la loi bancaire de 1984, procédera à une répartition équilibrée entre ces différents réseaux, en ayant le souci et la possibilité de désigner, dans chaque département, la personnalité la plus adéquate pour représenter les établissements de crédit.

Je vais maintenant donner l'avis du Gouvernement sur les différents amendements et sous-amendements en discussion.

Monsieur Lederman, tout en comprenant votre souci de bien montrer au débiteur que ce sont ses intérêts que l'on veut défendre - ce qui me conduira à procéder à un rééquilibrage en sa faveur - je ne peux pas accepter votre amendement car, dans la répartition que vous proposez, l'Etat n'est plus majoritaire au sein de la commission.

L'amendement n° 28, présenté par M. Simonin, aboutit au même résultat que le précédent. En outre, le fait de prévoir des suppléants aura pour conséquence immédiate l'absence des personnes désignées pour siéger à la commission. Par ailleurs, la présence des suppléants alourdira son fonctionnement.

S'agissant du sous-amendement n° 173 - six personnalités remplacées par sept - j'y suis défavorable pour les raisons que je viens de vous exposer.

S'agissant du sous-amendement n° 184 rectifié, je préfère la rédaction présentée par la commission des lois dans son sous-amendement n° 174, qui remplace l'association représentative des établissements de crédit par l'association française des établissements de crédit, et j'émet donc un avis défavorable.

S'agissant du sous-amendement n° 175, où il est question d'avocats, de notaires, d'huissiers - la liste est longue ; je vous admire, monsieur Lanier, d'avoir fait un choix - l'avis du Gouvernement est également défavorable.

Pour les mêmes raisons, je suis défavorable au sous-amendement n° 176.

S'agissant de la première partie de l'amendement n° 5, mon avis est défavorable. En effet, la proposition de M. de Villepin accentuerait le déséquilibre entre représentants des créanciers et représentants des débiteurs.

Je suis opposé à l'amendement n° 6 pour les mêmes raisons.

Enfin, je suis défavorable à la seconde partie de l'amendement n° 5. Cela reviendrait à déséquilibrer la représentation de la défense des droits des débiteurs par rapport à ceux des créanciers. Le directeur départemental de l'équipement sera d'ailleurs présent pour suivre attentivement les problèmes auxquels il a été fait allusion.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 140, 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° 11 :

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

Le Sénat n'a pas adopté.

Monsieur le rapporteur pour avis, les sous-amendements nos 173, 174, 175 et 176 sont-ils maintenus ?

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président. Je tiens à préciser quelque peu les propos que j'ai tenus tout à l'heure et à examiner les réponses qui ont été apportées aux propositions de la commission des lois.

Notre collègue M. Philippe François s'est interrogé sur le choix de l'A.F.E.C. Ce n'est pas par hasard si nous avons proposé cette association, c'est uniquement parce qu'elle regroupe en son sein la quasi-totalité des établissements de crédit, ce qui n'est pas le cas de certaines associations citées par notre collègue. Je ne vois là aucune centralisation car il est bien entendu que, dans sa sagesse, l'A.F.E.C. désignera vraisemblablement des gens du cru ou des personnalités locales et ne s'amusera pas à nommer des personnalités parisiennes qui ne comprendraient pas très bien les sujets débattus au sein d'une commission départementale.

C'est pourquoi j'insiste et je maintiens les sous-amendements que j'ai eu l'honneur de présenter au nom de la commission des lois.

M'adressant maintenant à Mme le secrétaire d'Etat, je lui dirai qu'elle n'a pas dû très bien comprendre le sens de la proposition de la commission des lois. En effet, dans notre esprit, un notaire et un avocat siègeraient à la commission non pas en tant que représentants d'une profession mais en raison de leurs compétences.

Dans une commission de conciliation, il s'agit non pas d'accumuler les professions en essayant de n'en oublier aucune - comme vous le disiez, où s'arrêterait-on ? - mais simplement de réunir des compétences. Or, un notaire est par excellence l'homme compétent, entre autres, en matière immobilière et en matière de prêts immobiliers. Ce conseiller des familles est un garde-fou contre les imprudences que peuvent commettre les emprunteurs. La sagesse d'un notaire, désigné par la chambre des notaires, serait utile à cette commission. Pourquoi viser la parité avec d'autres professions puisque c'est uniquement la compétence que nous cherchons ? Il en est de même des avocats.

Tout à l'heure, certains de nos collègues ont pris la défense des pauvres malheureux qui se trouveraient un peu « paumés », si vous m'excusez ce terme, au sein d'une commission composée de hauts fonctionnaires. La présence d'un avocat pourrait sans doute les rassurer. En réalité, c'est à la défense du débiteur qu'aspire la commission des lois.

Je souhaiterais, madame le secrétaire d'Etat, que vous compreniez le sens de notre démarche et, surtout, que vous ne la considériez pas comme une tentative de refuser le « tout-Etat ». En réalité, cette commission sera largement composée de fonctionnaires de l'Etat, qui jugeront en leur âme et conscience pour essayer de trouver la meilleure solution de conciliation possible.

Dans ces conditions, je ne vois pas comment un notaire ou un avocat pourrait aller à l'encontre de la représentation de l'Etat et, croyez-moi, je suis orfèvre en la matière, puisque, pendant quarante ans, j'ai représenté et défendu l'Etat ! J'estime qu'il n'est pas menacé par les propositions que nous faisons.

Alors que nous recommandons la décentralisation et que nous essayons de nous écarter du « tout-Etat », adopter votre position aboutirait à renforcer les critiques qui vous ont été adressées, selon lesquelles vous faites appel à trop de fonctionnaires et pas assez aux compétences professionnelles.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 173.

M. Jacques Thyraud. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Thyraud. Je voterai le sous-amendement n° 173, tout en exprimant les plus grandes réserves sur cette commission départementale au sujet de laquelle Mme le secrétaire d'Etat a fourni des explications complémentaires qui n'ont fait que confirmer la conviction profonde qui était la mienne.

Nous le savons maintenant, il faut surtout assurer la prééminence de l'Etat en lui confiant le premier rôle dans cette commission ; il faut que le débiteur se présente « la corde au cou » devant des représentants de l'Etat...

M. Robert Laucournet. C'est excessif !

M. Jacques Thyraud. ... et que l'équilibre soit respecté à un point tel qu'il ne puisse faire entendre sa voix, comme cela aurait été souhaitable !

La proposition de M. Lanier a l'avantage de doter d'un peu de compétence juridique une commission qui en sera dépourvue. Je me rallie donc à son point de vue et je constate une régression par rapport à l'esprit de la décentralisation puisque, maintenant, la centralisation s'exercera non pas sur les collectivités locales, mais sur les particuliers.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Parlant en mon nom personnel, je dirai que je suis reconnaissant à Mme le secrétaire d'Etat, se souvenant qu'elle a été député, de ne pas avoir choisi la voie réglementaire, mais d'avoir tenu à ce que le Parlement légifère en cette matière.

Tout à l'heure, elle m'a parfaitement convaincu lorsqu'il s'agissait de savoir si l'accord de tous les créanciers était nécessaire ou si celui des créanciers principaux suffisait. J'aimerais, à mon tour, essayer de la convaincre que la présence au sein de cette commission de praticiens du droit est indispensable.

Il s'agit d'une commission administrative, nous a-t-elle dit. Oui et non : elle comprend, certes, des hauts fonctionnaires, mais elle est composée également, aux termes du projet de loi, de « cinq personnalités choisies par le préfet, dont deux en fonction de leur compétence en matière de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs et un huissier de justice, en activité ou honoraire ».

J'avoue très franchement m'être demandé pourquoi on avait choisi un huissier. Je ne mets pas en doute la compétence des huissiers, mais il est bien certain qu'ils ne sont pas, en raison de leur fonction même, les plus savants en droit ! J'aurais attendu que l'on retienne un magistrat, un avocat ou - pourquoi pas ? - un notaire.

Mme le secrétaire d'Etat nous a déclaré que l'Etat devait avoir absolument la majorité. J'avoue que je ne comprends pas et, sur ce point, je suis pleinement d'accord avec ce qu'a dit M. le rapporteur pour avis ; je suis même reconnaissant à M. Lanier d'avoir reconnu la compétence de l'avocat. Simple-ment, il a eu un mot de trop en affirmant que la commission jugera. Précisément, elle n'a pas à juger ; son rôle consiste seulement à essayer de mettre d'accord débiteurs et créanciers !

M. Jean Chérioux. Exactement !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Dès lors, elle doit être composée de gens compétents, qui puissent expliquer aux uns et aux autres quels sont leurs droits, quels efforts ils doivent consentir pour aboutir à une conciliation. Peu importe qu'ils représentent l'Etat ou non, pourvu qu'ils soient compétents.

Il est vrai qu'on aura peut-être à discuter pour savoir comment les gens pourront être assistés. En commission, certains ont déclaré qu'ils ne devront pas l'être alors que d'autres ont prétendu que l'assistance était de droit. De même, on nous a dit tout à l'heure qu'il faudra qu'ils demandent l'aide judiciaire, mais certains ne la réclameront pas.

Si la commission comprend un avocat choisi par le ou les barreaux du département, ce ne sera pas n'importe qui. Il se dévouera - gratuitement, rassurez-vous - comme les avocats savent le faire. Il aura l'habitude de s'occuper tantôt des créanciers, tantôt des débiteurs.

Un débiteur comparaisant devant de hauts fonctionnaires qui l'impressionnent trouvera dans l'avocat, le notaire ou l'huissier - c'est vous qui l'avez proposé, ce n'est pas nous -

des soutiens qui pourront lui expliquer le droit et essayer d'aboutir à ce que vous souhaitez, madame le secrétaire d'Etat, c'est-à-dire une conciliation.

Il est vrai que la composition de cette commission ne doit pas être pléthorique. Si vous en aviez retiré l'huissier, je n'y aurais pas vu d'inconvénient ! En revanche, qu'il soit en activité ou non, peu m'importe, contrairement à la commission des affaires économiques et du Plan.

Encore une fois, faire choisir le notaire, l'huissier ou l'avocat, soit par la chambre départementale pour les deux premiers, soit par le ou les barreaux pour le troisième, cela donne une garantie de compétence, d'impartialité ; ils ne seront pas là pour représenter leur profession, ils seront présents pour dire aux uns et aux autres quels sont leurs droits de manière que, si certains y renoncent, ils le fassent en connaissance de cause.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, je vous ai écouté avec attention. Effectivement, il faut qu'au sein de cette commission siège un professionnel qui dise le droit, mais je serais tentée de dire : un seul et non plusieurs ! En effet, mon expérience me prouve que, s'ils sont plusieurs, ils ne seront pas d'accord entre eux sur l'interprétation du droit. C'est souvent ce qui arrive, les différents professionnels ayant chacun leur façon d'interpréter le droit. Alors ne multiplions pas les occasions de conflit à l'intérieur de cette commission, qui a pour objet d'essayer de les résoudre et non pas d'en créer de nouveaux !

Cela étant, je suis tout à fait disposée à ce que, dans cette commission, ce ne soit pas un huissier de justice qui dise le droit. Ce pourrait être un membre d'une autre profession, pourquoi pas un avocat, un notaire ou un magistrat honoraire ? Je n'ai pas de préférence, mais vous semblez en avoir une, monsieur Dreyfus-Schmidt. Mon souci est que cette commission ne comporte qu'un seul professionnel du droit, afin de ne pas alourdir son fonctionnement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et s'il n'est pas là ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. S'il ne tient pas à faire partie de la commission, qu'il ne se mette pas en avant ! Par ailleurs, votre réflexion vaut pour n'importe quel membre de la commission !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Les autres pourront toujours se faire remplacer !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Par conséquent, si vous voulez remplacer l'huissier de justice par un autre professionnel du droit, ce n'est pas moi qui m'y opposerai.

S'agissant de l'assistance du débiteur, celui-ci peut être accompagné de son avocat ; c'est son droit le plus strict, comme dans n'importe quel autre lieu. Si cette précision ne figure pas dans le texte, c'est parce que sa mention pourrait laisser supposer que ce ne serait pas vrai dans d'autres occasions. (*M. Dreyfus-Schmidt fait un signe d'approbation.*)

Monsieur Lederman, je pense que cela répond à certains des soucis que vous avez exprimés. Si le débiteur veut se faire accompagner d'un avocat, et s'il peut le payer, c'est son droit.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. S'il a l'aide judiciaire.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 173, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*Le sous-amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Monsieur François, maintenez-vous votre sous-amendement n° 184 rectifié ?

M. Philippe François. Monsieur le président, la commission des affaires économiques et du Plan, la commission des lois et le Gouvernement sont opposés à mon sous-amendement ; par conséquent, j'aurais mauvaise grâce à refuser de le retirer.

Je ferai une simple observation. Lorsque j'ai dit que l'association française des établissements de crédit était centralisée, cela ne signifiait pas qu'il s'agissait d'un organisme centralisateur. En fait, les membres qui la composent sont peu nombreux, sont généralement installés à Paris et n'ont pas de représentants dans les départements.

Par conséquent, lorsque le préfet aura à choisir une banque, il s'adressera à l'A.F.E.C., donc à un bureau situé à Paris, lequel lui conseillera une banque dans son département.

Ces précisions étant données, je retire mon sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 184 rectifié est retiré.

Monsieur le rapporteur pour avis, considérez-vous que votre sous-amendement n° 174 est satisfait ?

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Non, monsieur le président. Je tiens à ce que les représentants des établissements de crédit soient désignés sur proposition de l'association française des établissements de crédit. M. François a retiré son sous-amendement ; or, cette association est la plus représentative et elle pourra désigner les meilleurs membres de la profession.

Je maintiens également la proposition de deux représentants.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. Le libellé de l'amendement n° 28 de la commission des affaires économiques fait référence à l'association représentative des établissements de crédit. Il n'en existe qu'une.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Non ! On peut citer aussi, par exemple, l'association française des banques. L'A.F.E.C. doit être nommément désignée.

M. Jean Simonin, rapporteur. Dans ces conditions, la commission est favorable au sous-amendement n° 174.

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

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Favorable !

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 174, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, le sous-amendement n° 175 est-il maintenu ?

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je demande un vote par division sur le sous-amendement n° 175.

Tout à l'heure, le Sénat a repoussé la proposition de remplacer les six personnalités par sept personnalités.

Mme le secrétaire d'Etat nous a dit qu'elle ne tenait pas particulièrement à la présence de l'huissier de justice. Pour ma part, je voudrais que l'avocat siège dans cette commission.

Je propose donc que le Sénat se prononce, d'abord, sur le membre de phrase suivant : « un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, ».

De plus, je serais enclin à maintenir les mots : « en activité ou honoraire », prévus dans le texte d'origine pour l'huissier.

M. le président. Nous allons procéder à un vote par division sur ce sous-amendement n° 175.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la première partie du sous-amendement n° 175, c'est-à-dire les mots : « un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département », ce texte étant repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Ce texte est adopté.)

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

Je mets aux voix la seconde partie du sous-amendement n° 175, c'est-à-dire les mots : « un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires, et un huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale d'huissiers de justice. », ce texte étant repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Ce texte n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'ensemble du sous-amendement n° 175.
(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 176 n'a plus d'objet.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 28.

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Le groupe communiste a déposé un amendement qui semblait, à ses yeux du moins, infiniment meilleur que l'amendement n° 28. Cependant, en dehors de tous les reproches que j'ai pu faire à la création d'une commission saisie prioritairement, je constate que nous sommes en présence d'une véritable inflation.

La commission est maintenant composée de douze membres. Elle a failli en avoir treize. Sur ces douze membres, sans avoir à examiner s'ils vont ou non majoritairement représenter l'Etat, je constate qu'il n'y en a plus que deux qui représentent les associations familiales ou de consommateurs. Ne pensez vous pas que ce déséquilibre est flagrant ?

En principe, cette commission a été constituée par ceux qui en ont admis le principe, pour examiner la situation des plus malheureux d'entre nous.

Or je constate que les plus malheureux d'entre nous dont on souhaite examiner la situation ne sont plus représentés, au sein de la commission, que par deux membres.

Reprenons un à un les dix autres membres de la commission.

Je veux un instant exclure l'avocat... *(Sourires.)*

M. Philippe François. Chauviniste !

M. Charles Lederman. ... parce que je connais un certain nombre de mes confrères qui plaident beaucoup plus souvent pour les gens qui en ont que pour les gens qui n'en n'ont pas. Enfin, cela les regarde.

Le premier est le préfet. Mme le secrétaire d'Etat, qui tenait tellement à la prépondérance de l'Etat pour le président, doit être pleinement satisfaite. Qui peut mieux représenter l'Etat que le préfet ?

Vient, ensuite, le trésorier-payeur général, qui est près des sous de l'Etat. Le croyez-vous particulièrement disposé à céder en matière de dettes fiscales,...

M. Gérard Larcher. On verra cela tout à l'heure.

M. Charles Lederman. ... de dettes vis-à-vis des organismes publics ?

Je continue ma lecture : le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Je veux bien qu'il siège dans cette commission, mais il est habitué à s'occuper beaucoup plus des affaires importantes concernant la concurrence que des autres. Je ne le vois pas, par ses occupations habituelles, s'intéresser plus particulièrement au sort des gens malheureux.

Viennent ensuite le directeur départemental des services fiscaux - le trésorier-payeur général ne suffisait pas - le directeur départemental de l'équipement, le représentant local de la Banque de France, un représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général. J'espère que ce représentant continuera à s'occuper des affaires sociales qui lui seront soumises.

M. Jean Simonin, rapporteur. Aucune inquiétude !

M. Charles Lederman. Sont prévues ensuite six personnalités nommées par le représentant de l'Etat dans le département, dont deux sur proposition de l'association française des établissements de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.

Alors, ce n'est plus un cheval, une alouette : c'est dix chevaux, deux alouettes ou deux moineaux. *(Sourires.)* Et vous voulez que les membres de cette commission s'occupent du sort malheureux de gens qui leur doivent de l'argent ! Vous croyez que ces personnalités sont particulièrement qualifiées pour rechercher, en faveur des plus déshérités, un plan conventionnel pour améliorer leur situation ? Enfin ! c'est se moquer du monde que de penser, un seul instant, qu'il pourrait en être ainsi !

Je me suis souvent expliqué sur le rôle des juges, des magistrats. J'ai considéré que, dans un certain nombre d'affaires, on peut parler de justice de classe. Mais il n'y a pas toujours semblables affaires et l'on compte tout de même 5 500 magistrats en France !

Là, vous créez une commission dont on ne veut pas douter. Or, s'il est une commission qui peut s'appeler commission de classe, c'est bien celle-là !

Nous ne voterons pas cet amendement.

D'ailleurs, je me demande comment va siéger cette commission. Un quorum est-il prévu ? Je sais bien que cette commission va non pas juger, mais rechercher un accord. Si le préfet, le trésorier-payeur général et le directeur départemental des services fiscaux sont seulement présents - car on peut penser que les douze membres ne seront pas toujours tous là - la commission pourra-t-elle tout de même siéger ?

On peut toujours ajouter qu'un décret pris après avis du Conseil d'Etat prévoira le nombre minimum de membres présents permettant à la commission de siéger effectivement.

Le décret, c'est la tarte à la crème ! Drôle de crème !

Avec le juge, vous n'auriez pas ce souci parce qu'il y a une organisation de la justice.

En fait, ce dispositif ne tient pas debout et il est, dès l'abord, absolument contraire à tout ce que vous prétendez rechercher.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il y a un problème que personne n'a soulevé jusqu'à présent ; il tient au second alinéa de l'amendement n° 28, qui vient détruire l'équilibre laborieusement instauré. C'est pourquoi je demanderai, là aussi, un vote par division.

Je rappelle les termes de ce second alinéa : « Le représentant de l'Etat dans le département nommé dans les mêmes conditions six personnes appelées à suppléer ou à remplacer les personnalités visées à l'alinéa précédent. »

Autrement dit, ce ne sont pas les consommateurs qui nomment les suppléants de leurs représentants, c'est le préfet. Il faudra bien que la commission ait un règlement et que celui-ci prévoie des suppléants. Mais on ne peut pas admettre que le préfet nomme des suppléants, y compris pour les représentants des consommateurs et des avocats.

M. Jean Simonin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. Je souhaiterais rectifier l'amendement n° 28, en ajoutant, à la fin du premier alinéa, les mots : « et un notaire ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le chiffre adopté précédemment par le Sénat ne correspond plus !

M. Charles Lederman. On n'est pas à cela près !

M. Jean Simonin, rapporteur. Le notaire avait disparu de la liste des membres siégeant dans la commission ; cette adjonction tend à le rétablir.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le Sénat a adopté tout à l'heure le chiffre de six personnes et non celui de sept personnes.

M. Charles Lederman. Alors, il faut faire disparaître le préfet !

M. le président. Monsieur le rapporteur, en réalité, vous remplacez l'huissier par l'avocat.

M. Jean Simonin, rapporteur. En effet, monsieur le président.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Tout à l'heure, un sous-amendement visait à prévoir la présence au sein de la commission d'un avocat, d'un huissier et d'un notaire. Le Sénat a retenu la présence de l'avocat, mais il n'a pas retenu celle de l'huissier et du notaire, pardonnez-moi de le rappeler.

M. Charles Lederman. C'est parfaitement exact.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Dans ces conditions, c'est une deuxième délibération que l'on nous demande. Elle interviendra à la fin du débat. Le Sénat s'est prononcé. De surcroît, il a adopté un chiffre. On ne peut prévoir une personne supplémentaire.

M. le président. Telle est effectivement la situation, monsieur le rapporteur, et vous devez modifier en conséquence la rédaction que vous proposez.

M. Henri Collette. Je demande la parole.

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

M. Henri Collette. Si j'ai bien compris, le notaire est éliminé de cette commission. Or, pour chaque évaluation du bilan d'un débiteur, on devra recourir à une personne habilitée, connaissant notamment la valeur des immeubles.

En revanche, on a introduit un avocat dans cette commission. Si je n'ai rien contre une telle présence, je ne comprends pas pour autant pourquoi elle est organisée au détriment de celle d'un notaire ou d'un huissier.

M. Claude Estier. Le vote est acquis, mon cher collègue !
(*M. Henri Collette lève les bras au ciel.*)

M. Charles Lederman. Monsieur Collette, vous levez maintenant les bras au ciel ; moi, c'est ce que je fais depuis le début du débat !

M. Jean Simonin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. Afin de tenir compte des votes intervenus, je modifie l'amendement n° 28. Le représentant de l'Etat devra, en effet, nommer cinq personnalités et cinq suppléants.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 28 rectifié, présenté par la commission, dans lequel le chiffre « six » est remplacé par le chiffre « cinq ».

Je rappelle au Sénat que M. Dreyfus-Schmidt a demandé que le Sénat se prononce d'abord sur le premier alinéa de cet amendement, puis sur le second.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la première partie de l'amendement n° 28 rectifié, repoussée par le Gouvernement.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

(*Ce texte n'est pas adopté.*)

M. le président. En conséquence, la seconde partie de cet amendement n'a plus d'objet.

M. Charles Lederman. Si le pompier avait fait partie de la commission, tout le monde aurait voté ce texte !

M. Jean Simonin, rapporteur. Je ne crois pas que cela soit tellement amusant, monsieur Lederman !

M. Claude Estier. On en revient donc au texte du Gouvernement, monsieur le président ?

M. le président. Ce n'est pas certain, monsieur Estier, car les amendements nos 5 et 6 restent en discussion.

Ces deux amendements sont-ils maintenus, monsieur Millaud ?

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, je les maintiens tels que je les ai déjà défendus.

M. le président. La commission demeure-t-elle défavorable à l'amendement n° 5 ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Monsieur le président, je souhaite déposer un sous-amendement à l'amendement n° 5. Il tend, dans le paragraphe I, à remplacer le mot « sept » par le mot « six ».

M. le président. Quel est maintenant l'avis de la commission sur l'amendement n° 6 ?

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Monsieur le président, j'aimerais que vous fassiez le point parce que je m'y perds quelque peu ! On parle des chiffres cinq et six, d'un notaire ou de pas de notaire, d'un huissier ou de pas d'huissier, et je ne sais plus où j'en suis !

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, nous en sommes revenus à la discussion du texte du Gouvernement car le Sénat a repoussé un amendement qu'il semblait devoir adopter.

Deux amendements portent sur cet article 2.

La commission propose de modifier le premier d'entre eux, l'amendement n° 5, mais son sous-amendement ne semble pas très bien s'articuler avec le texte de l'article du projet de loi !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je propose au Sénat de ne pas fixer de chiffre avant de connaître le contenu de l'article !

Cet après-midi, on a dit : On ne prévoit pas de titre avant de savoir ce qu'il y a dedans. Dans le cas présent, ne précisons pas le chiffre avant d'examiner les amendements, notamment l'amendement n° 92 de la commission des lois, sur lequel je demanderai au Sénat de se prononcer par division.

Ce texte propose de rédiger ainsi la fin de l'article 2 : « un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires, et un huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale d'huissiers de justice ».

M. Charles Lederman. On a déjà voté ce texte !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non ! monsieur Lederman, le Sénat s'est déjà prononcé sur un sous-amendement n° 175 portant sur l'amendement n° 28, mais non sur cet amendement de la commission des lois !

M. Charles Lederman. Le Sénat a déjà voté !

M. Claude Estier. Non, monsieur Lederman !

M. le président. L'amendement n° 92 a été retiré.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole.

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

M. Jean Chérioux. Comme nous sommes quelque peu dans la confusion, je demande une suspension de dix minutes, au nom du groupe du R.P.R.

M. Charles Lederman. De trois quarts d'heure, monsieur Chérioux !

M. le président. J'accéderai volontiers à votre demande, monsieur Chérioux, à condition que ce soit la commission qui se réunisse plutôt que le groupe du R.P.R. !

Monsieur le président de la commission des affaires économiques et du Plan, accepteriez-vous de réunir la commission pendant cette suspension de séance ?

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Volontiers, monsieur le président.

M. le président. La séance est donc suspendue pour quelques instants.

(La séance, suspendue à vingt-trois heures quarante, est reprise à minuit.)

M. le président. La séance est reprise.

M. Jean Simonin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Simonin, rapporteur. Monsieur le président, je dépose un amendement tendant à rédiger comme suit, après les mots : « directeur départemental de l'équipement », la fin de la deuxième phrase de l'article 2 :

« ... le représentant local de la Banque de France, un représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général, six personnalités nommées par le représentant de l'Etat dans le département, dont deux sur proposition de l'association française des établissements de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de

consommateurs, un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires. »

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Simonin, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, d'un amendement n° 204 qui tend, après les mots : « directeur départemental de l'équipement », à rédiger comme suit la fin de la deuxième phrase de cet article :

« ... le représentant local de la Banque de France, un représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général, six personnalités nommées par le représentant de l'Etat dans le département, dont deux sur proposition de l'association française des établissements de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs, un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires. »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement pourrait émettre un avis favorable sur cet amendement si le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales était maintenu au sein de la commission et s'il n'était pas remplacé par le représentant des services sociaux du département ; en effet, le Gouvernement tient au maintien d'une majorité de représentants de l'Etat au sein de la commission.

Si M. le rapporteur n'acceptait pas cette proposition, le Gouvernement émettrait alors un avis défavorable sur ce texte.

M. le président. Monsieur le rapporteur, acceptez-vous la proposition du Gouvernement ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Non, monsieur le président. Je maintiens la présence, au sein de la commission, du représentant du président du conseil général, c'est-à-dire du directeur des services sociaux du département.

MM. Jean Chérioux et Gérard Larcher. Très bien !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 204.

M. Jean Clouet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Clouet. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, tout au long de ce débat, j'ai entendu le Gouvernement émettre le souhait le plus ferme que l'Etat soit majoritaire au sein de la commission départementale. Or, il s'agit d'une instance de conciliation et non d'une instance dans laquelle interviendront des votes. Je ne vois donc pas en quoi la puissance de l'Etat doit pouvoir s'exercer dans ces circonstances. Si Mme le secrétaire d'Etat voulait bien nous expliquer les raisons de sa position, nous en serions tous très heureux.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. L'amendement n° 204, présenté par M. le rapporteur, ne s'éloigne pas beaucoup de l'amendement n° 28, qui a été précédemment repoussé. C'est un motif suffisant pour que nous ne l'acceptons pas.

M. Gérard Larcher. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Gérard Larcher. Nous soutiendrons l'amendement n° 204 introduit par la commission.

Je voudrais toutefois poser une question : quel est l'objectif poursuivi avec cette commission ? Essayer d'appréhender au mieux les difficultés que rencontrent les personnes ? Alors qui est le plus apte, en termes de direction départementale, à suivre socialement les difficultés rencontrées ? C'est celui qui, en vertu des lois de décentralisation, représente le conseil général, puisque des responsabilités ont été données à ce dernier en matière sociale !

Au nom d'une majorité hypothétique qui ne servira à rien en cas de conciliation, on retire le moineau et l'alouette de notre collègue M. Lederman pour mettre un cheval supplémentaire ! (*Sourires.*) J'aime beaucoup les chevaux, c'est mon

métier de base. Néanmoins, la logique devrait nous conduire à choisir celui qui est le plus proche de la réalité sociale, c'est-à-dire le représentant du conseil général.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Permettez-moi de faire une proposition, j'allais dire de conciliation ! (*Sourires.*)

Lorsque nous avons voulu, nous socialistes - nous pouvons le dire - la décentralisation, nous n'avons pas voulu pour autant diminuer le rôle de l'Etat.

Je trouve quelque peu secondaire cette querelle entre les tenants de l'Etat et les tenants du département. Il est des services sociaux du département qui, en effet, ont un rôle important, mais il y a un directeur des affaires sociales qui continue à avoir un rôle aussi important. Alors optons pour les deux ! Cette proposition devrait, me semble-t-il, mettre tout le monde d'accord.

M. le président. Monsieur le rapporteur, vous venez d'entendre la proposition de M. Dreyfus-Schmidt ?

M. Jean Simonin, rapporteur. Ce faisant, on augmente le nombre de personnes au sein de la commission, ce qui n'était pas prévu par le Gouvernement.

Je rejoins mon collègue M. Gérard Larcher quant à la présence du représentant du conseil général chargé des affaires sociales. De par les lois de décentralisation, en effet, le président du conseil général a la responsabilité de suivre tout être humain depuis sa naissance jusqu'à sa mort : les enfants, les familles, les handicapés, les personnes âgées...

M. Charles Lederman. Les endettés, les surendettés !

M. Robert Laucournet. Les handicapés, c'est l'Etat !

M. Jean Simonin, rapporteur. La présence du représentant du conseil général est donc indispensable.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour déposer un sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Comme je n'ai pas eu de réponse à ma question, je souhaite sous-amender l'amendement n° 204 de la commission afin d'ajouter, après les mots : « un représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général » - j'aurais préféré que ce soit par le conseil général plutôt que par le président du conseil général, qui a déjà, à mon sens, suffisamment de pouvoirs - les mots : « le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ».

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Dreyfus-Schmidt, d'un sous-amendement n° 205, qui tend, dans le texte de l'amendement n° 204 de la commission, après les mots : « représentant des services sociaux du département désigné par le président du conseil général », à ajouter les mots : « le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, ».

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, ce représentant des services sociaux du département est bien le directeur ? (*M. Michel Dreyfus-Schmidt fait un signe d'assentiment.*) Je souhaite, en conséquence, que cette précision figure dans le texte comme cela a été fait pour les directeurs en titre des différents services qu'ils représentaient, car ce n'est pas un représentant.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis. Cela vaut mieux !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Madame le secrétaire d'Etat, ce n'est pas à moi qu'il faut vous adresser, mais au rapporteur !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, êtes-vous d'accord pour remplacer, dans votre amendement, les mots « représentant des services sociaux » par les mots « directeur des services sociaux » ? Ce n'est pas quelqu'un qui sera désigné au hasard ! Ce sera le directeur en titre. (*M. le rapporteur fait un signe d'assentiment.*)

Sous réserve de cette modification, le Gouvernement pourrait accepter cette proposition.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 204 rectifié dans lequel les mots : « un représentant des services sociaux » sont remplacés par les mots : « le directeur des services sociaux ».

Madame le secrétaire d'Etat, quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 205 de M. Dreyfus-Schmidt ?

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement y est favorable puisqu'il reprend son propre texte !

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 205.

M. Jean Clouet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Clouet. Mon explication de vote rejoint ma question : dois-je désespérer de connaître la raison qui pousse le Gouvernement à souhaiter que l'Etat soit majoritaire dans cette commission ?

M. Jean Arthuis. Très bonne question !

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat. Le rôle de la commission est important dans la mesure où les fonctionnaires qui ont été retenus pour en faire partie sont appelés à prendre des décisions concernant les concours financiers qu'ils peuvent mobiliser et les remises de créances qu'ils peuvent accorder.

Par exemple, le trésorier-payeur général, le directeur des services fiscaux interviennent sur les délais des créances fiscales, sur les remises concernant les dettes, qu'elles soient fiscales, non fiscales ou parafiscales, de même que la D.D.A.S.S. mobilise les fonds de pauvreté-précarité et la D.D.E. les fonds d'aide aux impayés de loyers. Ils auront donc probablement à prendre des décisions concernant ces délais, ces remises de créances ou ces mobilisations de fonds.

Il est donc important qu'ils puissent être présents au sein de cette commission, et ce d'autant plus qu'ils devront apporter une information sur le degré d'endettement du débiteur qui n'est pas toujours à même de dire exactement à quel niveau se situe son endettement à l'égard de l'Etat ou de l'office d'H.L.M.

Par conséquent, les représentants de ces administrations pourront, en instruisant le dossier du débiteur, apporter l'information complémentaire nécessaire, prendre les décisions concernant les délais ou les remises de créances - qui sont de leur compétence - et mobiliser éventuellement les fonds dont ils disposent pour venir en aide à la personne.

Il est donc tout à fait indispensable que ces fonctionnaires siègent dans cette commission.

M. Jean Arthuis. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Arthuis. Je voterai le sous-amendement même si j'avoue ne pas avoir été convaincu par les observations faites à l'instant par Mme le secrétaire d'Etat.

En effet, une chose est d'indiquer l'effort que peut consentir telle ou telle administration en matière de taux d'intérêt ou de remise de dette ; une autre chose est d'être majoritaire ou minoritaire au sein de cette commission dont, au demeurant, je conteste le principe. Je ne vois pas en quoi le fait que les représentants de l'Etat y soient majoritaires puisse changer l'appréciation des dettes du débiteur envers le Trésor public ou les organismes sociaux.

De toute façon, cette commission ne prendra pas de décision ; c'est à chaque administration qu'il appartiendra de dire ce qu'elle peut faire, eu égard à la situation particulière du débiteur, pour lui redonner espoir et mettre le niveau de ses remboursements à la hauteur de ses possibilités du moment.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Chérioux. Il me paraît nécessaire de clarifier quelque peu le débat car, à force de discuter sur un point de doctrine, celui de savoir s'il doit ou non y avoir une majorité au sein de la commission, nous perdons de vue le contenu même des textes sur lesquels nous sommes appelés à nous prononcer.

M. Dreyfus-Schmidt a déposé un sous-amendement à l'amendement n° 204 rectifié, présenté par la commission. Ce sous-amendement, qui ne nous a pas été distribué, tend, semble-t-il, à ajouter les mots : « le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ». S'agit-il du directeur des affaires sociales relevant de l'administration de l'Etat ou du directeur des affaires sociales relevant du conseil général ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Du directeur relevant de l'Etat.

M. Jean Chérioux. Il faut bien préciser les choses car les appellations sont très proches les unes des autres. Ainsi, dans l'amendement proposé par M. le rapporteur, il est question du directeur des services sociaux du département et M. Dreyfus-Schmidt veut ajouter, lui, le directeur départemental représentant l'Etat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est bien cela.

M. Jean Chérioux. Je pense que nous pourrions ainsi nous déterminer avec plus de facilité.

M. Henri Collard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Henri Collard. Notre collègue M. Dreyfus-Schmidt veut en effet faire entrer au sein de la commission un nouveau fonctionnaire de l'Etat, en la personne du directeur de la D.A.S.S.-Etat. Il ne s'agit plus de majorité mais je me demande, en tant que président de conseil général, pourquoi, à la dernière minute, on introduit le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales. Si j'ai bien compris, madame le secrétaire d'Etat, ce serait au cas où on aurait besoin du département pour payer. C'est une drôle de façon de faire participer le département. Personnellement, je voterai contre ce sous-amendement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je rappellerai que, lorsque le Sénat avait mis en place la commission nationale de l'informatique et des libertés, celle-ci comportait treize membres. J'avais prévenu notre assemblée que ce chiffre portait malheur. Il n'a pas porté bonheur à la C.N.I.L.

Nous en sommes actuellement, pour la commission qui nous occupe aujourd'hui, compte tenu de l'amendement de la commission à treize membres. Ma proposition était seulement une solution de conciliation. Dans le projet de loi, le Gouvernement avait envisagé la présence du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales. La commission, où les présidents de conseils généraux, jaloux de leurs prérogatives nouvelles, c'est normal, sont nombreux à proposer qu'il soit remplacé par un représentant des services sociaux du département. Je suis d'accord sur ce point et je l'avais dit tout à l'heure, avant même que nos collègues s'expriment. Peu importe la majorité puisqu'il s'agit d'une commission de conciliation. Peu importe que les fonctionnaires aient la majorité ou non. Au lieu de perdre du temps pour déterminer qui doit l'emporter du représentant de l'Etat ou du représentant du département, prévoyons la présence des deux représentants et n'en parlons plus !

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je suis très anxieux. En effet, à partir du moment où M. Dreyfus-Schmidt nous a menacés de l'influence du chiffre treize, je me demande très sérieusement si, comme certains chefs d'Etat - et quels Etats ! - qui consultent leur astrologue, il n'y a pas lieu de consulter l'astrologue officiel du Sénat, ce qui nous permettrait peut-être de trouver la solution. (*Sourires.*) Pour ce qui me concerne, en attendant la réponse de l'oracle, je crois que je vais m'abstenir, bien que je n'en sois pas encore tout à fait certain...

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...
Je mets aux voix le sous-amendement n° 205, accepté par le Gouvernement.

(*Le sous-amendement n'est pas adopté.*)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 204 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

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

En conséquence, les amendements n°s 5 et 6 n'ont plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(*L'article 2 est adopté.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de l'examen de ce projet de loi à la prochaine séance. (*Assentiment.*)

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 31 octobre 1989, à neuf heures trente :

Suite de la discussion après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 485, rectifié, 1988-1989) relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers.

Rapport n° 40 (1989-1990) de M. Jean Simonin fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis n° 43 (1989-1990) de M. Lucien Lanier fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

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.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (n° 456, 1988-1989) est fixé à aujourd'hui, mardi 31 octobre 1989, à midi.

Personne ne demande la parole ? ...

La séance est levée.

(*La séance est levée le mardi 31 octobre 1989, à zéro heure vingt.*)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTIE DU SÉNAT
(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

Exécution du contrat de plan de la région Auvergne

143. - 30 octobre 1989. - **M. Jean-Paul Chambriard** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer** sur l'inquiétude des élus du conseil régional d'Auvergne à propos du retard déjà pris dans l'exécution du contrat de Plan Etat-région (pour la période 1989-1993), qui a été signé le 26 mai 1989. Cet accord prévoyait que l'Etat apporterait au contrat de Plan tous les ans en moyenne 130 millions de francs au titre des opérations cofinancées et au titre des opérations financées uniquement par l'Etat inscrites au contrat de Plan. Le préfet de la région Auvergne a notifié au président du conseil régional que la participation de l'Etat sera en 1989 de 97,3 millions de francs. La

région n'est sollicitée qu'à hauteur de 17 857 325 francs au lieu des 48 millions de francs prévus dans le contrat de Plan. Il est également à craindre qu'en 1990 l'Etat ne puisse aller au-delà de 120 millions de francs. Ainsi, sur deux ans, l'Etat prendrait un retard de l'ordre de 45 millions de francs, difficilement rattrapable sur les trois années suivantes. Or le désenclavement de l'Auvergne est capital pour son avenir économique. De nombreuses entreprises sont venues s'installer dans cette région récemment, du fait de l'amélioration de ses voies de communi-

cation. Le retard pris dans l'exécution du contrat de Plan, qui est un engagement signé par l'Etat, va faire prendre du retard à de nombreuses opérations routières très importantes. Il lui demande : 1° les raisons qui ont amené le Gouvernement à ne pas inscrire les crédits pour lesquels il s'était engagé dans le contrat de Plan ; 2° si le Gouvernement peut s'engager à respecter le contrat de Plan pour les années à venir et à produire une programmation pluriannuelle avec un tableau de bord prévisionnel des opérations routières du contrat de Plan.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du lundi 30 octobre 1989

SCRUTIN (N° 10)

sur l'amendement n° 27 présenté par la commission des affaires économiques et modifié par les sous-amendements 191, 172 rectifié et 73 rectifié bis, à l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers.

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	250
Pour	168
Contre	82

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Yvon Collin
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Honoré Baillet
José Balarello
Bernard Barbier
Jean Barras
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour
Jacques Bérard
Georges Berchet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Raymond Bourguine
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
André Boyer (Lot)
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Braconnier
Mme Paulette
 Brisepierre
Louis Brives
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Pierre Carous
Ernest Cartigny
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux

Roger Chinaud
Jean Clouet
Henri Collette
Yvon Collin
Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
Maurice Couve
 de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Jean-Paul Emin
Marcel Fortier
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginesy
Jean-Marie Girault
 (Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Yves Goussebaire-
 Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna

Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Mme Nicole
 de Hauteclocque
Bernard Hugo
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Paul Kauss
Pierre Laffitte
Christian
 de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
Jean-François
 Le Grand (Manche)
Max Lejeune (Somme)
Charles-Edmond
 Lenglet
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Hubert Martin
Paul Masson
Serge Mathieu
 (Rhône)
Michel Maurice-
 Bokanowski
Jacques de Menou
Michel Miroudot
Mme Hélène Missoffe
Geoffroy
 de Montalembert
Paul Moreau
Arthur Moulin
Georges Mouly

Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Sosefo Makapé
 Papilio
Charles Pasqua
Jean Pépin
Hubert Peyou
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Richard Pouille
André Pourny

Claude Prouvoeur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Roger Rigaudière
Jean-Jacques Robert
 (Essonne)
Mme Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Michel Ruffin
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Jacques Sourdilte

Louis Souvet
Pierre-Christian
 Taittinger
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travers
René Trégouët
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

Ont voté contre

MM.

Paul Alduy
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
René Ballayer
Henri Bangou
Bernard Barraux
Mme Marie-Claude
 Beauveau
Jean-Luc Bécart
Claude Belot
Daniel Bernardet
Mme Danielle
 Bidard Reydet
François Blajot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Raymond Bouvier
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Louis de Catuelan
Auguste Chupin
Jean Cluzel
Francisque Collomb
André Daugnac
Marcel Daunay
André Diligent
André Egu

Jean Faure
André Fosset
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
 Frayse-Cazalis
Jean Garcia
 (Seine-Saint-Denis)
Jacques Genton
Henri Gœtschy
Jacques Golliet
Bernard Guymard
Marcel Henry
Rémi Herment
Jean Huchon
Claude Huriet
Louis Jung
Pierre Lacour
Bernard Laurent
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Charles Lederman
Edouard Le Jeune
 (Finistère)
Marcel Lesbros
Félix Leyzour
Roger Lise
Mme Hélène Luc
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot

François Mathieu
 (Loire)
Louis Mercier
Daniel Millaud
Louis Minetti
Louis Moinard
René Monory
Claude Mont
Jacques Mossion
Jacques Moutet
Robert Pagès
Bernard Pellarin
Roger Poudonson
Jean Pourchet
Ivan Renar
Guy Robert
 (Vienne)
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Pierre Schiélé
Paul Séramy
Paul Souffrin
Michel Souplet
Jacques Thyraud
Georges Treille
Pierre Vallon
Albert Vecten
Louis Virapoullé
Hector Viron
Robert Vizet

Se sont abstenus

MM.
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Mme Maryse
 Bergé-Lavigne

Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Marc Boef
Marcel Bony
Jacques Carat
Robert Castaing

William Chervy
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis

Gérard Delfau
Rodolphe Désiré
Michel Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Aubert Garcia (Gers)
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Louis Longuequeue
Paul Loridant

François Louisy
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Michel Moreigne
Georges Othily
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille

Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Régnauld
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux

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 Bourguine
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer (Lot)
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Braconnier
Mme Paulette Brispierre
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
Michel Dreyfus-Schmidt
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
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginesy
Jean-Marie Girault (Calvados)
Paul Girod (Aisne)
Henri Gœtschy
Jacques Golliet
Yves Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Roland Grimaldi
Georges Guillot
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 Longuequeue
Paul Loridant
François Louisy
Pierre Louvat
Roland du Luart
Marcel Lucotte

Jacques Machet
Jean Madelin
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 Moinard
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 Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Albert Pen
Guy Penne
Jean Pépin
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Jean-François Pinta
Alain Puchet
Christian Poncelet
Michel Pomiatowski
Robert Pontillon
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pouchet
André Pourny
Claude Pradille
Claude Prouvoveur
Jean Puech
Roger Quilliot
Henri de Raincourt
Albert Ramassamy
René Régnauld
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

N'ont pas pris part au vote

MM. Henri Collard et Daniel Hœffel.

N'ont pas pris part au vote

MM. Jean Chamant, 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.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. Etienne Dailly à M. Ernest Cartigny.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	315
Nombre des suffrages exprimés	249
Majorité absolue des suffrages exprimés	125
Pour l'adoption	167
Contre	82

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 11)

sur l'amendement n° 140 présenté par le groupe communiste et apparenté, à l'article 2 du projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers.

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 Beaudéau
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 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 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 Bernardét

Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud

Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travers
René Trégouët
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

N'ont pas pris part au vote

MM. Alain Poher, président du Sénat, et Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

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.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. Etienne Dailly à M. Ernest Cartigny.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.