

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 novembre 1963.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, instituant des mesures de protection juridique en faveur des Français rapatriés,

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Il y a un peu plus d'un an, au moment du retour massif en métropole de nos compatriotes d'Algérie, les pouvoirs publics se sont trouvés dans l'obligation de prendre d'urgence des mesures destinées à les héberger provisoirement, à leur donner une aide matérielle et à leur permettre de trouver une situation.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, François Monsarrat, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 573, 642 et in-8° 102.

Sénat : 29 (1963-1964).

Personne ne songeait, alors, à leur conférer une protection juridique qui aurait pu être nécessaire du fait que beaucoup d'entre eux étaient, avant leur retour, débiteurs de sommes importantes.

L'époque était si troublée et les mouvements de population d'une telle ampleur qu'aucune poursuite ne pouvait, d'ailleurs, être pratiquement exercée.

Il n'en va plus de même aujourd'hui et, bien que l'intégration complète des rapatriés dans la vie nationale ne soit pas encore réalisée, les créanciers qui ont pu localiser géographiquement leurs débiteurs commencent à réagir. Des mises en demeure sont faites, dans certains cas des poursuites engagées.

Il ne saurait être question de laisser peser sur les rapatriés cette nouvelle menace car ce serait replonger les débiteurs de bonne foi dans une situation difficile, alors que leur reconversion n'est pas toujours opérée.

Aussi, le Gouvernement a-t-il pris l'initiative de déposer le présent projet de loi, dont nous sommes saisis après son adoption par l'Assemblée Nationale.

Ce texte n'a pas pour objet d'instituer un moratoire général s'appliquant à toutes les dettes des rapatriés pour en suspendre le recouvrement. Son mécanisme est plus souple : il autorise les juges à accorder, en toutes matières, des délais de paiement ne dépassant pas au total trois années.

Cette formule tient mieux compte des intérêts en présence, car l'intervention d'un juge permet une meilleure adaptation des mesures de protection aux besoins réels des rapatriés. Ceux qui peuvent s'acquitter de leurs dettes paieront ; ceux qui n'ont pas encore réussi à rétablir leur situation matérielle bénéficieront d'un délai de grâce.

Il convient, en effet, de ne pas perdre de vue que le créancier peut lui-même être un rapatrié, parfois plus impécunieux encore que le débiteur. Il serait contraire à l'équité de sacrifier ses intérêts par la suspension uniforme des délais que serait le moratoire général.

La solution adoptée se rapproche de celle retenue en droit commun par l'article 1244 du Code civil. C'est aussi celle choisie par le législateur lorsqu'il prit, par la loi n° 56-672 du 9 juillet 1956, les mesures de protection en faveur des militaires rappelés ou maintenus sous les drapeaux.

Quant au montant des créances, M. le Ministre des Rapatriés a déclaré, à l'Assemblée Nationale, qu'on pouvait l'évaluer, au 31 décembre 1962, à 228 millions de francs pour l'ensemble du secteur bancaire ; les renseignements font défaut sur les créances hors circuit bancaire.

Sur cette somme 112 millions concernent des crédits à la construction. A cet égard, il importe de préciser que si des mises en demeure ont été adressées à des débiteurs du Crédit foncier, aucune poursuite n'a, en fait, été engagée.

M. le Ministre des Rapatriés a d'ailleurs souligné à la tribune du Palais-Bourbon que « ... le problème du remboursement des prêts à la construction, contractés pour l'acquisition d'un logement Outre-Mer, relève de dispositions législatives et réglementaires distinctes du présent projet de loi ». Il a même ajouté que le moratoire judiciaire institué par le texte présentait surtout l'intérêt « de ménager le temps nécessaire à la mise au point de solutions définitives qui seules permettront de résoudre au fond le problème posé ».

Compte tenu du fait que le chiffre total de l'endettement est relativement modeste, il ne paraît pas que les mesures envisagées puissent avoir une incidence sérieuse sur l'activité économique du pays. Votre Commission les juge sérieusement étudiées et bien adaptées aux besoins des rapatriés ; elle les approuve dans leur ensemble.

Après l'examen des articles, qu'il convient d'étudier l'un après l'autre, car leur caractère technique est assez marqué, c'est, en conséquence, une conclusion favorable à l'adoption sans modification du texte de l'Assemblée Nationale que vous présentera votre Rapporteur.

EXAMEN DES ARTICLES

Texte présenté
par le Gouvernement.

Article premier.

Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'à une date qui sera fixée par décret aux personnes visées aux articles premier et 3 de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relativement aux dettes qu'elles ont contractées ou qui sont nées à leur égard, antérieurement à leur rapatriement et à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Conforme.

Texte proposé
par la Commission.

Article premier.

Conforme.

Observations. — Aux termes de l'article premier, la loi nouvelle n'aura d'effet que pendant une période dont la fin sera fixée par décret. Cette disposition s'inspire directement de la loi précitée du 9 juillet 1956. Mieux vaut ne pas déterminer à l'avance la durée d'application du texte, de façon à ne pas recourir au système lourd et peu satisfaisant des prorogations législatives, par lesquelles on appelle les deux assemblées à se prononcer solennellement sur un simple report de date.

Les bénéficiaires des mesures envisagées sont les personnes visées aux articles premier et 3 de la loi de base du 26 décembre 1961, c'est-à-dire :

1° Les Français ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite des événements politiques, un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France (art. 1^{er} de la loi du 26 décembre 1961) ;

2° Les Français ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques, un territoire non visé à l'article premier (art. 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 26 décembre 1961) ;

3° Les étrangers auxquels tout ou partie du bénéfice de la loi a été étendu, en raison de leur activité ou de leur dévouement, dans les conditions fixées par le décret n° 62-1049 du 4 septembre 1962.

Les dettes visées sont celles qui ont été contractées ou qui sont nées à l'égard des rapatriés, antérieurement à la date de leur rapatriement et à la date d'entrée en vigueur de la loi.

L'expression « dettes nées à leur égard » appelle une observation. Les rédacteurs du texte ont voulu en effet mentionner non seulement les dettes « contractées » par les rapatriés, mais aussi les sommes dont ceux-ci sont débiteurs en exécution d'un acte extra-contractuel, celles résultant d'une décision judiciaire, par exemple. Ces dernières dettes n'ont pas été contractées par les rapatriés ; elles leur ont été en quelque sorte imposées ; elles sont « nées à leur égard ».

**Texte présenté
par le Gouvernement.**

Art. 2.

Les juges pourront, en tout état de cause et en toutes matières, notamment par dérogation à l'article 1244 du Code civil et à l'article 182 du Code de commerce, accorder aux personnes visées à l'article précédent des délais de paiement ne dépassant pas deux années et surseoir à l'exécution des poursuites, *toutes choses demeurant en l'état*. Ces délais pourront être portés à trois années au total par un ou plusieurs renouvellements.

Les juges pourront, sur la demande du débiteur, procéder à un aménagement des échéances, à telles conditions d'intérêts qu'ils apprécieront, à défaut d'intérêts contractuels ou de droit.

En cas d'urgence, les facultés prévues aux alinéas 1 et 2 ci-dessus appartiennent, en tout état de cause, au juge des référés.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 2.

Les juges pourront, *compte tenu de la situation respective des parties*, en tout état de cause et en toutes matières, notamment par dérogation à l'article 1244 du Code civil et à l'article 182 du Code de commerce, accorder aux personnes visées à l'article précédent des délais de paiement ne dépassant pas deux années et surseoir à l'exécution des poursuites. Ces délais pourront être portés à trois années au total par un ou plusieurs renouvellements.

Conforme.

Ils pourront également, à titre exceptionnel et en considération de la situation respective des parties, accorder mainlevée totale ou partielle de toutes mesures conservatoires et de toutes saisies moyennant, s'ils le jugent à propos, la constitution de garanties affectées spécialement à la créance du saisissant.

Dans les cas prévus à l'article 806 du Code de procédure civile, les facultés prévues au présent article appartiennent, en tout état de cause, au juge des référés, même s'il y a instance pendante au principal.

**Texte proposé
par la Commission.**

**Texte présenté
par le Gouvernement.**

Art. 3.

Les juges auront la faculté de suspendre l'application :

1° Des dispositions insérées dans les contrats ou les décisions judiciaires prévoyant la résolution de plein droit faute de paiement aux échéances fixées ;

2° Des clauses pénales tendant à assurer l'exécution d'une convention ou d'une décision judiciaire ;

3° Des échéances légales encourues pour défaut de paiement de sommes dues en vertu de contrats ou de décisions judiciaires.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 3.

Dans tous les cas prévus à l'article précédent, le juge saisi a la faculté de suspendre l'exécution :

1° Conforme.

2° Conforme.

3° Conforme.

**Texte proposé
par la Commission.**

Observations. — Ces deux articles règlent le problème des dettes privées.

Les juges pourront, en tout état de cause et en toutes matières, par dérogation aux dispositions des articles 1244 du Code civil et 182 du Code de commerce, accorder des délais de paiement ne dépassant pas deux ans et surseoir à l'exécution des poursuites.

La portée du texte est donc très générale puisqu'il s'applique en toute matière et qu'il déroge, au point d'en prendre le contre-pied, à l'article 182 du Code de commerce, lequel interdit l'octroi d'aucun jour de grâce, ni légal ni judiciaire, en matière de paiement des lettres de change ou des billets à ordre.

Cet article du Code de commerce n'est que la traduction en droit interne de deux conventions internationales signées à Genève le 7 juin 1930 et le 19 mars 1931. Aux termes de ces conventions, des réserves et dérogations peuvent être apportées au principe de l'interdiction d'octroyer un délai de grâce. Il suffit d'en donner directement et immédiatement connaissance aux autres parties contractantes. La France s'étant ménagé le droit de faire usage de ces réserves, le problème ne semble pas devoir soulever de difficultés du point de vue international.

L'Assemblée Nationale a heureusement complété le premier alinéa de l'article 2, de façon à préciser que les magistrats devront, en rendant leur décision, tenir compte de « la situation respective des parties ». Ainsi que nous l'avons souligné plus haut, il est fort

possible, en effet, que la situation du créancier, qui lui-même peut être un rapatrié, ne soit pas plus enviable que celle du débiteur. A la vérité, tous ces problèmes, si difficiles à résoudre, disparaîtraient si l'on s'engageait dans la voie de l'indemnisation.

Les juges pourront également procéder à un aménagement des échéances.

L'Assemblée Nationale a adopté un autre amendement fort judicieux qui donnera aux magistrats la faculté d'accorder mainlevée totale ou partielle des mesures conservatoires et des saisies, sauf à ordonner la constitution de garanties affectées spécialement à la créance. Il convient, en effet, de ne pas gêner l'activité du débiteur de bonne foi, notamment lorsqu'il est commerçant, afin qu'il se libère de sa dette le plus rapidement possible et ceci dans l'intérêt même du créancier (art. 2, avant-dernier alinéa).

En cas d'urgence, le juge des référés pourra être saisi, conformément aux dispositions de l'article 806 du Code de procédure civile, même si l'instance au principal a été engagée (art. 2, dernier alinéa, modifié par l'Assemblée Nationale).

Enfin, les juges auront également, aux termes de l'article 3, la possibilité de suspendre l'application :

1° Des dispositions prévoyant la résolution de plein droit, faute de paiement aux échéances fixées ;

2° Des clauses pénales ;

3° Des échéances légales encourues.

Une fois encore, ces dispositions s'inspirent directement de la loi du 9 juillet 1956 (art. 5).

Bien entendu, les procédures engagées à l'occasion de l'application des articles 2 et 3 auront un caractère contradictoire et chacune des parties en présence pourra développer tous arguments en faveur de sa thèse.

Texte présenté
par le Gouvernement.

Art. 4.

Les facultés prévues aux articles 2 et 3 ci-dessus sont, dans les mêmes conditions et pour la même durée, ouvertes, en toutes matières, y compris en matière fiscale, aux juridictions administratives.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 4.

Conforme sauf...

... y compris la matière fiscale,...

Texte proposé
par la Commission.

Art. 4.

Conforme.

Observations. — Cet article rend les mesures que nous venons d'examiner applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, en toute matière y compris la matière fiscale.

En cas d'urgence, le juge des référés administratif sera compétent comme dans le domaine civil.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 5.	Art. 5.	Art. 5.
En cas de changement survenu pendant le cours des délais de grâce dans la situation du débiteur, toute partie intéressée pourra demander la modification de la décision intervenue.	Conforme.	Conforme.

Observations. — Cet article permet de tenir compte des changements survenus dans la situation du débiteur pendant le cours des délais de grâce pour modifier la décision judiciaire.

Cette disposition est parfaitement justifiée. A supposer, par exemple, que le débiteur revienne à meilleure fortune, il n'y a aucune raison de lui maintenir le bénéfice des mesures exceptionnelles édictées en application de la présente loi.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 6.	Art. 6.	Art. 6
Les dispositions qui précèdent ne porteront pas atteinte à des droits acquis par suite de l'exécution d'une décision de justice à laquelle il aura été procédé antérieurement à la mise en vigueur de la présente loi. Elles ne pourront être invoquées en ce qui concerne le paiement des dettes d'aliment et celui des dettes résultant de condamnations prononcées à raison d'infractions pénales.	<i>Sous réserve des dispositions de l'article 2, les dispositions qui précèdent... (Le reste de l'article sans changement.)</i>	Conforme.

Observations. — L'article 6 apporte deux formes de dérogations aux dispositions que nous venons d'examiner.

La première vise les droits acquis et, à cet égard, il est stipulé que, lorsque lesdits droits sont la suite d'une décision judiciaire exécutée avant la mise en vigueur de la loi, des délais ne pourront pas être accordés. Cette dérogation figure d'ailleurs dans les textes

antérieurs ayant le même objet, le décret du 26 mai 1960 (art. 3) notamment. A vrai dire, son incidence paraît limitée, car elle ne semble viser que les décisions judiciaires dont l'exécution a été définitivement achevée, et qu'il n'est pas question, cela va de soi, de remettre en cause. Pour les poursuites en cours, l'article 2 permet, en effet, l'octroi de délais, même si l'exécution en est à un stade avancé.

La seconde dérogation vise les créances elles-mêmes, pour excepter de l'application du texte, d'une part, les dettes d'aliments et, d'autre part, celles qui résultent de condamnations pénales. Il s'agit là d'exceptions classiques. Les dettes d'aliments sont, par définition même, destinées à permettre à un proche parent totalement démuné de ressources de vivre et personne ne peut envisager d'en suspendre le paiement.

Quant aux condamnations pénales, il est normal que la victime d'une infraction ne supporte aucun préjudice, si minime soit-il, du point de vue du paiement des dommages-intérêts qui lui ont été alloués. Au demeurant, l'incidence de cette dernière dérogation sur le plan des finances des rapatriés ne pourra pas être bien lourde puisque, dans la majorité des cas, les indemnités ont été allouées à la suite d'accidents de la route ; la responsabilité civile des rapatriés était alors couverte par une police d'assurance.

La modification apportée par l'Assemblée Nationale à cet article fait suite à celle opérée à l'article 2 au sujet des mesures conservatoires. Il convient de préciser que l'article 2, troisième alinéa et l'article 6 ne sont pas en contradiction sur ce point.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 7	Art. 7.	Art. 7.
Toutes ordonnances, tous actes de procédure, tous extraits, copies, expéditions ou grosses auxquels donnera lieu l'application de la présente loi seront dispensés de timbre et enregistrés gratis, à la condition de porter la mention expresse qu'ils sont faits en application de ce texte.	Conforme.	Conforme.

Observations. — L'objet de cet article, classique lui aussi dans des textes de ce genre, est d'exonérer les personnes qui demandent des délais des frais de procédure et d'enregistrement.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 8.	Art. 8.	Art. 8.
Un règlement d'administration publique fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.	Conforme.	Conforme.
Des règlements d'administration publique détermineront les conditions et les modalités selon lesquelles les dispositions de la présente loi seront applicables :	Conforme.	
1° Aux personnes rapatriées qui, au jour où elles invoqueront le bénéfice de ses dispositions, auront souscrit une déclaration de reconnaissance de la nationalité française et fourni les pièces justificatives visées à l'article 2 du décret n° 62-1475 du 27 novembre 1962 ;	1° Conforme.	
2° A d'autres personnes qui, n'étant pas de nationalité française, étaient domiciliées, antérieurement à leur établissement en France, dans l'un des territoires placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France et ont dû ou estimé devoir quitter ce territoire par suite d'événements politiques.	2° Aux personnes physiques qui... (le reste de l'alinéa sans changement).	

Observations. — Un règlement d'administration publique fixera *en tant que de besoin* les conditions d'application de la présente loi. Ceci revient à dire que la loi s'appliquera à compter de sa publication sans qu'il soit besoin d'attendre la mise en vigueur d'un éventuel règlement d'administration publique dont l'intervention n'est, toutefois, pas exclue.

Par contre, les règlements d'administration publique prévus au deuxième alinéa de l'article 8 devront obligatoirement être pris à l'effet de déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles les dispositions de la loi seront applicables aux rapatriés ayant souscrit une reconnaissance de nationalité française et aux étrangers qui ne bénéficient pas des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 décembre 1961.

*
* *

En conclusion, votre Commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, dont le texte est ainsi conçu :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'à une date qui sera fixée par décret aux personnes visées aux articles premier et 3 de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relativement aux dettes qu'elles ont contractées ou qui sont nées à leur égard, antérieurement à leur rapatriement et à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 2.

Les juges pourront, compte tenu de la situation respective des parties, en tout état de cause et en toutes matières, notamment par dérogation à l'article 1244 du Code civil et à l'article 182 du Code de commerce, accorder aux personnes visées à l'article précédent des délais de paiement ne dépassant pas deux années et surseoir à l'exécution des poursuites. Ces délais pourront être portés à trois années au total par un ou plusieurs renouvellements.

Les juges pourront, sur la demande du débiteur, procéder à un aménagement des échéances, à telles conditions d'intérêts qu'ils apprécieront, à défaut d'intérêts contractuels ou de droit.

Ils pourront également, à titre exceptionnel, et en considération de la situation respective des parties, accorder mainlevée totale ou partielle de toutes mesures conservatoires et de toutes saisies moyennant, s'ils le jugent à propos, la constitution de garanties affectées spécialement à la créance du saisissant.

Dans les cas prévus à l'article 806 du Code de procédure civile, les facultés prévues au présent article appartiennent, en tout état de cause, au juge des référés, même s'il y a instance pendante au principal.

Art. 3.

Dans tous les cas prévus à l'article précédent, le juge aura la faculté de suspendre l'exécution.

1° Des dispositions insérées dans les contrats ou les décisions judiciaires prévoyant la résolution de plein droit faute de paiement aux échéances fixées ;

2° Des clauses pénales tendant à assurer l'exécution d'une convention ou d'une décision judiciaire ;

3° Des déchéances légales encourues pour défaut de paiement de sommes dues en vertu de contrats ou de décisions judiciaires.

Art. 4.

Les facultés prévues aux articles 2 et 3 ci-dessus sont, dans les mêmes conditions et pour la même durée, ouvertes, en toutes matières, y compris la matière fiscale, aux juridictions administratives.

Art. 5.

En cas de changement survenu ou apparu pendant le cours des délais de grâce dans la situation du débiteur, toute partie intéressée pourra demander la modification de la décision intervenue.

Art. 6.

Sous réserve des dispositions de l'article 2, les dispositions qui précèdent ne porteront pas atteinte à des droits acquis par suite de l'exécution d'une décision de justice à laquelle il aura été procédé antérieurement à la mise en vigueur de la présente loi.

Elles ne pourront être invoquées en ce qui concerne le paiement des dettes d'aliment et celui des dettes résultant de condamnations prononcées à raison d'infractions pénales.

Art. 7.

Toutes ordonnances, tous actes de procédure, tous extraits, copies, expéditions ou grosses auxquels donnera lieu l'application de la présente loi seront dispensés de timbre et enregistrés gratis, à la condition de porter la mention expresse qu'ils sont faits en application de ce texte.

Art. 8.

Un règlement d'administration publique fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

Des règlements d'administration publique détermineront les conditions et les modalités selon lesquelles les dispositions de la présente loi seront applicables :

1° Aux personnes rapatriées qui, au jour où elles invoqueront le bénéfice de ces dispositions, auront souscrit une déclaration de reconnaissance de la nationalité française et fourni les pièces justificatives visées à l'article 2 du décret n° 62-1475 du 27 novembre 1962 ;

2° Aux personnes physiques qui, n'étant pas de nationalité française, étaient domiciliées, antérieurement à leur établissement en France, dans l'un des territoires placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France et ont dû ou estimé devoir quitter ce territoire par suite d'événements politiques.