

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation

● <i>Nomination de rapporteurs</i>	2155
● <i>Décentralisation - Administration territoriale - (projet de loi n° 269)</i>	
– Demande de renvoi pour avis	2155
– Nomination d'un rapporteur	2155
● <i>Budget - Désignation d'un rapporteur spécial</i>	2156
● <i>Nomination organisme extra-parlementaire</i>	2156
● <i>Groupe de travail - Constitution</i>	2156
● <i>Sécurité sociale - Régimes obligatoires</i>	
– Communication	2156
● <i>Financement des établissements d'enseignement privés (proposition de loi n° 54) - Constitution - Article 40</i>	2160

Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale

● <i>Nominations de rapporteurs</i>	2161
● <i>Protection des consommateurs (projet de loi n° 304)</i>	2161
– Demande de saisine pour avis	2161
– Nomination d'un rapporteur	2162
● <i>Procédures civiles d'exécution (projet de loi n° 306)</i>	
– Examen du rapport - deuxième lecture	2162
● <i>Cour de Cassation - Saisine pour avis (projet de loi n° 292)</i>	
– Examen des amendements	2166

Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 13 au 18 mai 1991

2169

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 7 mai 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord adopté, à l'initiative de **M. Jean Delaneau**, un amendement de suppression de l'article 10-1 du projet de loi n° 304 (1990-1991) renforçant la **protection des consommateurs**, cet article abrogeant l'article premier de la loi du 10 janvier 1991 relative à la **lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme** qui interdit de prendre en compte, à partir du 1er janvier 1992, le prix du tabac pour le calcul des indices des prix à la consommation publiés par les administrations de l'Etat, et notamment l'I.N.S.E.E.

Elle a en outre décidé, pour le cas où ce premier amendement ne serait pas retenu par le Sénat, d'en déposer un second qui complète l'article premier de la loi du 10 janvier 1991 par le dispositif, qu'elle a précisé, de l'article 10-1 du projet de loi.

Elle a ensuite désigné, à titre officieux, **M. François Lesein** comme **rapporteur du projet de loi n° 1960 (A.N.)** modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à **l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives**.

Le président Maurice Schumann a enfin exposé à la commission l'état de l'application des lois entre le 15 septembre 1990 et le 15 mars 1991.

Il a souligné que cet état fait apparaître la persistance de regrettables lacunes, notamment en ce qui concerne les lois relevant du ministère de la culture (lois sur les enseignements artistiques, sur l'enseignement de la danse, sur l'archéologie sous-marine, sur les détecteurs de

métaux, sur les fondations d'entreprise) : aucun de ces textes n'a en effet reçu de nouveau décret d'application.

Rappelant que les rapporteurs de la commission sont intervenus auprès des ministres compétents, auxquels des lettres ont été adressées à ce sujet, et que les avis et le débat budgétaires ont aussi été l'occasion de rappeler des retards d'autant plus inexcusables qu'ils affectent souvent des lois adoptées en urgence, il a regretté que les réponses obtenues n'aient pas toujours été satisfaisantes.

Il a donc estimé nécessaire de persévérer, en particulier pour tenter de prévenir ces dérapages.

Le président a, à cet égard, formulé deux suggestions : d'une part, qu'il soit demandé, chaque fois qu'un projet de loi est renvoyé à la commission, que soient communiqués au rapporteur la liste, l'échéancier et autant que possible les avant-projets des textes d'application, et, d'autre part, que lors des auditions des ministres en commission, il leur soit rappelé la liste des textes qui relèvent de leur compétence et n'ont pas encore reçu les textes d'application prévus.

Cet exposé a été appuyé par des interventions de **MM. Albert Vecten, François Lesein, André Diligent, André Vézinhet et Hubert Durand-Chastel** et, en conclusion de ce débat, la commission a unanimement approuvé les propositions de son président.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 7 mai 1991 - Présidence de M. Philippe François, président. - La commission a procédé à l'examen de la première partie du **rapport de M. Jean-Jacques Robert** sur le **projet de loi n° 304 (1990-1991) renforçant la protection des consommateurs**. (Présentation générale et examen des articles, à l'exception de l'article 10).

M. Philippe François, président, a rappelé, en introduction, le calendrier retenu pour l'examen de ce projet de loi, ainsi que le programme des auditions ouvertes à la presse, du mercredi 15 mai, sur le thème de la publicité comparative. **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a pour sa part demandé et obtenu l'accord de la commission pour répondre favorablement à des députés souhaitant assister à ces auditions.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a exposé aux commissaires l'économie du projet de loi, en soulignant qu'il regroupe une série de dispositions disparates, ce qui lui confère un caractère quelque peu hétéroclite. Il a cependant constaté que cette caractéristique est souvent l'apanage des textes consuméristes.

Il a précisé que les rapports commerciaux ont connu une évolution notable au cours des dernières décennies, le commerce de masse étant devenu la règle. Ces changements se sont directement répercutés sur les rapports entre les clients et les commerçants, le glissement d'appellation qui veut que l'on parle aujourd'hui de consommateurs et de distributeurs n'étant que l'illustration de ces évolutions.

Partant de ce constat, il a rappelé que ces bouleversements s'étaient accompagnés de l'apparition de deux catégories de consommateurs : d'un côté, les clients instruits, bien informés, avisés, de l'autre ceux qui, en raison de leur âge, de leur éducation, ne disposent pas de cette formation et qui sont vulnérables et facilement la proie des méthodes de vente moderne. Le rapporteur a donc estimé que ce projet de loi n'était pas dépourvu de justifications, dès lors qu'il vise à protéger le faible contre le dominant.

M. Jean Jacques Robert, rapporteur, a cependant mis en garde les commissaires contre les risques d'un excès de législation. Estimant que cette loi ne concernait qu'un nombre de cas qui, pour être parfois dramatiques, n'en sont pas moins limités numériquement, et qu'il préférerait pour sa part que les rapports entre consommateurs et professionnels relèvent du dialogue entre organisations représentatives de ces catégories, plutôt que de faire l'objet de dispositifs législatifs qui peuvent s'avérer pesants pour la gestion quotidienne des entreprises.

Le rapporteur a, à cet égard, rappelé que la France bénéficie déjà d'un droit de la consommation comptant parmi les plus protecteurs de la C.E.E., et que ce texte, en accroissant encore les contraintes des entreprises, peut nuire à leur dynamisme.

Un large échange de vue s'est alors engagé.

A **M. Josselin de Rohan** qui s'interrogeait sur l'absence de participation aux auditions publiques de représentants d'organisations professionnelles hostiles au projet de loi, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a indiqué qu'il avait lui-même procédé à une quinzaine d'auditions au cours desquelles les entrepreneurs opposés à la publicité comparative s'étaient largement exprimés. Il a, d'autre part, rappelé que deux participants, MM. Jacques Séguéla et Michel-Edouard Leclerc, étaient eux-mêmes défavorables à cette forme de publicité.

M. André Fosset est intervenu pour faire part de sa désapprobation concernant le développement de systèmes de vente à distance proposant des produits non disponibles en stocks. Il a regretté que le projet de loi ne remédie pas à de telles pratiques qui, en jouant ainsi sur les délais, font bénéficier les entreprises de gains de trésorerie appréciables.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a rappelé que le projet de loi était déjà très contraignant à l'égard des professionnels, et que l'article 5 prévoyait déjà de nouvelles dispositions en matière de vente à distance.

M. Louis Minetti a souligné que la publicité comparative présentait un réel danger en raison du caractère toujours tronqué de la démonstration.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a rappelé que cette question ferait l'objet de la réunion de la commission prévue la semaine prochaine à la suite des auditions publiques.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article premier, qui étend le champ d'application de l'abus de faiblesse, la commission a adopté au paragraphe I un amendement de son rapporteur réduisant une extension excessive du champ d'application de ce délit. Elle a ensuite adopté au paragraphe II un amendement rédactionnel. Elle a également retenu un amendement au paragraphe III visant à préciser les sollicitations qui sont contraires à la loi.

Après l'intervention de **M. Philippe François**, évoquant le risque de voir les concurrents européens bénéficier des entraves faites aux foires et salons d'exposition français, la commission a adopté l'amendement de son rapporteur tendant à annuler l'extension de l'abus de faiblesse à ce type d'activité, ainsi qu'un amendement supprimant le 2° du paragraphe III de cet article qui visait à étendre à ces mêmes foires et salons

la législation sur le démarchage à domicile. L'article, ainsi amendé, a été adopté.

A l'article 2, relatif aux obligations d'information s'imposant aux professionnels, après les interventions de **MM. Josselin de Rohan et Jacques Moutet**, la commission a adopté un amendement précisant que l'information du consommateur porterait sur les délais de disponibilité des pièces détachées "prévisibles" et non pas "sur les délais prévus". Le rapporteur a rappelé, à cette occasion, que cette mesure favoriserait les zones peu urbanisées et ne pourrait que contribuer à la lutte contre la désertification de l'espace rural.

L'article 2 ainsi amendé a été adopté.

A l'article 3, traitant de l'exécution différée de la livraison de la chose ou de la prestation du service, après les interventions de **MM. André Fosset et Jean Simonin**, la commission a adopté un amendement de son rapporteur excluant les commandes spéciales du champ d'application de l'article, et précisant les modalités de la résolution du contrat par le consommateur, en cas de retard de livraison d'un bien ou d'exécution d'une prestation. La commission a ensuite adopté l'article 3 dans la rédaction proposée par son rapporteur.

A l'issue de l'examen de cet article, **M. Louis de Catuelan** est intervenu pour exprimer son souhait de disposer des amendements retenus par le rapporteur un jour avant leur examen en commission, afin de mieux en apprécier la portée.

A l'article 4, qui traite de la prolongation de garantie contractuelle, la commission a retenu un amendement précisant que cette prolongation ne jouerait qu'à compter de la mise à disposition du bien dont la réparation est demandée par le consommateur. Elle a adopté l'article ainsi amendé.

A l'article 5, précisant les mentions devant figurer sur les offres des entreprises de vente à distance, l'amendement proposé par le rapporteur pour que les

coordonnées téléphoniques soient également indiquées a été adopté, ainsi que l'ensemble de l'article.

L'article 6 relatif à l'extension de l'interdiction de la publicité pour le crédit gratuit, a été adopté dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

A l'article 7, concernant l'interdiction de l'envoi forcé et son extension aux prestataires de service, la commission a retenu l'amendement de son rapporteur visant à exclure du champ d'application de cet article les professions ayant des usages professionnels reconnus et contrôlés par une autorité administrative. Elle a également adopté un amendement rédactionnel, puis l'ensemble de l'article ainsi amendé.

A l'article 8 relatif à l'action en représentation conjointe, elle a adopté trois amendements de son rapporteur. Le premier limite les recours aux seules juridictions pénales. Le deuxième interdit la sollicitation des mandats par voie d'appel public. Le troisième, enfin, a pour but de clarifier les règles de compétence juridictionnelle applicables à de telles procédures. L'article 8 ainsi modifié a ensuite été adopté.

A l'article 9, relatif au contrôle juridictionnel des clauses abusives, un amendement du rapporteur précisant que le juge ne peut intervenir qu'à la demande de l'une des parties a été retenu. De même ont été adoptés un deuxième amendement instituant une coordination des compétences attribuées, en la matière, au juge, au Gouvernement et à la commission des clauses abusives, ainsi qu'un troisième amendement de conséquence, modifiant la loi n° 78-73 du 10 janvier 1978 pour l'harmoniser avec les modifications introduites par l'amendement précédent. La commission a ensuite adopté l'article 9 ainsi amendé.

A l'article 9 bis, relatif aux règles d'ouverture des centres de distribution automatisés, la commission a retenu un amendement du rapporteur, précisant que l'ouverture dominicale de ces établissements n'est possible

que s'ils sont entièrement automatisés, et a adopté l'article ainsi amendé.

Puis la commission a décidé de renvoyer l'examen de l'article 10 au 15 mai, à la suite des auditions ouvertes à la presse, portant sur la publicité comparative.

Elle a ensuite décidé de supprimer l'article 10 bis instituant une interdiction des indices de prix à la consommation, prenant en compte le prix du tabac, beaucoup moins large que celle adoptée par le Sénat lors de la discussion de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Enfin, l'article 11 a été adopté dans la rédaction présentée, ainsi que l'ensemble du projet de loi.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mardi 7 mai 1991 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président - La commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Xavier de Villepin** sur le **projet de loi n° 225 (1990-1991)** autorisant la ratification d'un traité entre la République française et les Laender de Bade-Wurtemberg, de l'Etat libre de Bavière, de Berlin, de la ville libre hanséatique de Brême, de la ville libre et hanséatique de Hambourg, de Hesse, de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Rhénanie-Palatinat, de Sarre, du Schleswig-Holstein sur la **chaîne culturelle européenne**.

M. Xavier de Villepin a tout d'abord rappelé la genèse du projet de chaîne culturelle européenne lancé par MM. Kohl et Mitterrand en 1988. Il a exposé la structure des parties en présence : la SEPT d'une part, et le pôle allemand ARTE Deutschland d'autre part, constitué des sociétés publiques allemandes ARD et ZDF. L'ensemble sera réuni en groupement européen d'intérêt économique (GEIE) dénommé Association relative à la Télévision européenne ARTE-GEIE.

Après avoir détaillé les règles de programmation telles que posées par les statuts du GEIE, le rapporteur a évoqué les incertitudes techniques et commerciales autant que budgétaires risquant de peser sur le démarrage et le développement de la C.C.E. (chaîne culturelle européenne).

Un débat s'est ensuite instauré entre les commissaires.

M. Michel d'Aillières a évoqué avec **M. Xavier de Villepin** les modalités de la coopération franco-allemande en matière de programmes.

M. Claude Estier a reconnu la modicité au regard des besoins de la cotisation initialement prévue de 420 M.F. et a évoqué les difficultés techniques liées à l'affectation d'un réseau hertzien.

M. Guy Cabanel s'est inquiété du "démarrage difficile de la SEPT" qui risquerait de peser sur l'avenir de la chaîne culturelle européenne ainsi que de l'élitisme culturel qu'elle exprime encore selon lui.

M. Xavier de Villepin a précisé que la chaîne culturelle européenne avait vocation à accueillir les Laender de l'ex-Allemagne de l'Est le moment venu, de même que d'autres Etats européens. Toutefois, il a ajouté que l'harmonisation des systèmes audio-visuels de l'ex-RDA, et de la République fédérale, demanderait du temps.

A l'issue de ce débat, la commission a **adopté le présent projet de loi**.

La commission a ensuite examiné le **projet de loi** en cours d'examen par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation d'un **accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigeria sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements** (ensemble un protocole), (A.N., n° 1905, 9e législature).

En remplacement de **M. Jean-Pierre Bayle**, rapporteur, **M. Xavier de Villepin** a présenté les dispositions principales de la convention après avoir rappelé le contexte dans lequel elle s'insérerait.

M. Xavier de Villepin a ainsi décrit l'importance des richesses naturelles du Nigeria, notamment pétrolières, et les efforts importants consentis par les autorités nigérianes pour appliquer le plan d'ajustement structurel du F.M.I. (Fonds monétaire international). Il a conclu en

présentant l'état et les perspectives de développement économique entre les deux pays.

M. Xavier de Villepin a ensuite détaillé les dispositions traditionnelles de ce type de convention : encouragement des investissements d'une manière générale, octroi d'un traitement juste et équilibré et aussi favorable que ceux accordés aux investisseurs d'autres Etats. Les stipulations protectrices permettraient, en cas de crise, aux investisseurs de bénéficier de conditions d'indemnisations favorables.

A l'issue de cet exposé, **M. Michel d'Aillières** s'est entretenu avec **M. Xavier de Villepin** et **M. Michel Poniatowski** des difficultés économiques du Nigeria, liées à un déficit d'infrastructure, d'équipement, sans oublier les conditions d'insécurité existant dans le pays.

La commission a ensuite adopté le présent projet de loi.

AFFAIRES SOCIALES

Lundi 6 mai 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a procédé à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi n° 291 (1990-1991), relatif au congé de représentation en faveur des associations et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

A l'article premier instituant un congé de représentation en faveur des salariés, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 14 rectifié de M. Ernest Cartigny et 15 de M. Jean Chérioux, (sous réserve d'une rectification pour tenir compte de l'amendement n° 4 de la commission), tendant à limiter les conséquences du congé dans les petites entreprises.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 19 de M. Xavier de Villepin, instituant une indemnité forfaitaire en faveur de tous les représentants d'association participant à des réunions d'instances instituées auprès d'une autorité de l'Etat.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 20 de M. Ernest Cartigny, mais a adopté un amendement de M. Jacques Machet, rapporteur, afin de coordonner certaines dispositions de l'article premier avec l'amendement n° 14, au cas où celui-ci serait adopté par le Sénat.

A l'article 2 relatif à l'extension de la protection sociale, la commission a adopté un amendement de son rapporteur visant à corriger une erreur de référence.

La commission a ensuite émis un avis défavorable sur les amendements n°s 16 et 17 de M. Claude Estier, visant

à préciser le dispositif prévu aux articles 3, 4, 5, 6 et 7 relatifs au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, supprimés par la commission.

Enfin, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 18 de M. Claude Estier à l'article 8 relatif au dépôt d'un rapport sur l'application du présent texte, supprimé par la commission.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE
ET COMPTES ÉCONOMIQUES
DE LA NATION**

Mardi 7 mai 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord demandé le renvoi pour avis du projet de loi n° 269 (1990-1991) d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale. M. Paul Girod a été désigné rapporteur pour avis de ce texte.

La commission a également procédé à la désignation de rapporteurs pour les textes suivants :

- M. Yves Guéna, sur le projet de loi n° 287 (1990-1991) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar en vue d'éviter les doubles impositions. M. Yves Guéna a également été désigné rapporteur sur le projet de loi (A.N. n° 1828) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire démocratique d'Ethiopie en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien ;

- M. Henri Goetschy, sur la proposition de loi n° 96 (1990-1991) de M. Georges Othily visant à modifier l'article 38 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux

compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion ;

- **M. Bernard Pellarin**, sur la **proposition de loi n° 262 (1990-1991)** de M. Robert Calmejane tendant à l'assouplissement du lien qui unit le **taux des impôts directs locaux ;**

- **M. Paul Girod**, sur la **proposition de loi n° 278 (1990-1991)** de MM. André Bohl et François Mathieu visant à **accorder aux collectivités territoriales le remboursement de la T.V.A. sur leurs dépenses de fonctionnement.**

Par ailleurs, la commission a désigné **M. Roger Romani** en tant que **rapporteur spécial du budget de la culture**, et candidat pour **représenter le Sénat** au sein du **Conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou.**

Puis la commission a procédé à la **nomination des membres du groupe de travail sur la caisse des dépôts et consignations** dont la création a été décidée à l'unanimité lors de la réunion de la commission du 24 avril 1991, suite à l'adoption du rapport d'information n° 298 présenté par M. Roger Chinaud, rapporteur général, sur les suites susceptibles d'être données au rapport de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la caisse des dépôts et consignations.

Ont été désignés :

- MM. Roger Chinaud, rapporteur général, Philippe Adnot, Claude Belot, Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Clouet, Yves Guéna, Paul Loridant, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Jacques Valade, Robert Vizet.

Ensuite, la commission a entendu une **communication de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des**

affaires sociales, sur la situation financière des régimes obligatoires de la sécurité sociale.

Après avoir rappelé que l'ensemble des dépenses de la sécurité sociale atteignait un montant supérieur à celui du budget de l'Etat, soit 1.543 milliards de francs en 1990, **M. Jacques Oudin** a identifié les causes principales de l'aggravation des déficits constatée dans le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale en date du 5 février 1991.

Ce rapport confirme tout d'abord la poursuite d'une croissance vigoureuse des dépenses de la sécurité sociale depuis 1988, dont le rythme annuel moyen est de l'ordre de + 7 à + 8 %. Cette augmentation des dépenses est essentiellement "portée" d'une part, par la croissance des dépenses de l'assurance vieillesse résultant de facteurs structurels (augmentation du nombre des bénéficiaires, allongement de la durée de vie, amélioration constante des prestations), et d'autre part, par la dérive inquiétante des dépenses d'assurance maladie. Ces dernières, après le "coup d'arrêt" constaté en 1987 (+ 2,3 % d'augmentation), reprennent depuis à un rythme soutenu (+ 6,7 % en 1988, + 10,2 % en 1989 et + 7,6 % en 1990). A cet égard, il convient également de signaler que les prévisions établies pour 1991 par les administrations compétentes (soit + 6 % d'augmentation des dépenses d'assurance maladie) reposent sur des hypothèses dont l'optimisme paraissait, dès l'abord, sujet à caution et qui sont aujourd'hui démenties par la dégradation de la conjoncture économique.

En revanche, les excédents cumulés de la branche famille et de la branche accidents du travail continuent d'augmenter, le Gouvernement ne paraissant guère enclin à rationaliser la gestion financière de ces deux branches conformément aux conclusions du rapport Bougon de juillet 1989.

Cette dérive des dépenses sociales traduit l'absence de véritables mécanismes autorégulateurs permettant d'ajuster leur croissance à celle de la richesse nationale. A cet égard, **M. Jacques Oudin** a constaté les limites de la gestion paritaire de la sécurité sociale et a mis en évidence les insuffisances des procédures de tutelle.

Par ailleurs, les effets pervers de l'augmentation constatée des dépenses sont aggravés par la dégradation, évidente depuis l'été 1990, du contexte économique général. Le ralentissement de l'activité et l'augmentation du chômage expliquent ainsi la diminution préoccupante du rythme de croissance des recettes de cotisations de la sécurité sociale (+ 3,7 % prévus en 1991 contre + 6,8 % en moyenne annuelle entre 1987 et 1990).

D'une manière générale, un tel constat traduit les limites et les retards de la politique gouvernementale en matière de maîtrise des dépenses de la sécurité sociale. **M. Jacques Oudin** a rappelé à cet égard les retards constatés dans la publication du Livre blanc sur les retraites, annoncée depuis environ un an, et dans la mise au point du projet de loi sur la réforme hospitalière. Il s'est également interrogé sur l'efficacité de la politique de santé du Gouvernement qui vise à contrôler uniquement l'offre de soins et qui néglige d'agir également sur la demande.

La conséquence logique de cet état de fait apparaît dans l'analyse de l'évolution du solde des opérations courantes de la sécurité sociale qui devrait se dégrader fortement pour s'établir à + 15,8 milliards de francs en 1990 (contre + 25,4 milliards de francs en 1989) et à seulement + 6,1 milliards de francs en 1991, soit une diminution de près de 40 % par rapport à l'année précédente. Cette dégradation est essentiellement imputable à l'aggravation du déficit du régime général dont le solde des opérations courantes devrait

être déficitaire de 7,5 milliards de francs en 1990 et de 15,1 milliards en 1991.

Au cours de cette année, cette situation devrait ainsi favoriser l'apparition de découverts de plus en plus importants dans la trésorerie du régime général. Ainsi, le 11 avril 1991, ce découvert a atteint un niveau maximal de 21,5 milliards de francs. Des découverts d'ampleur équivalente devraient se produire au mois de juin et au début du mois de juillet. Enfin ces découverts devraient s'amplifier du 10 au 14 octobre et durant la totalité du mois de décembre.

M. Jacques Oudin a signalé que le montant de ces découverts excédait très largement le plafond et la durée des avances conventionnelles susceptibles d'être consenties au régime général par la caisse des dépôts et consignations (soit 11,4 milliards de francs). Selon les informations dont a pu disposer le rapporteur spécial, le découvert constaté au mois d'avril 1991 aurait donc pu être surmonté d'une part, par une avance gratuite du Trésor d'environ 5 milliards de francs et d'autre part, par le recours au procédé contestable de la "cavalerie".

D'une manière générale, l'augmentation incontrôlée des dépenses de la sécurité sociale ne peut aboutir, à législation inchangée, qu'à une augmentation des prélèvements destinés à leur financement.

M. Jacques Oudin a ainsi estimé que les besoins de financement de la branche maladie et de la branche vieillesse aboutirait en l'état actuel, à pratiquement tripler le taux de la contribution sociale généralisée d'ici 1995.

A l'issue d'un vaste débat au cours duquel sont intervenus **MM. Roland du Luart, René Ballayer, Robert Vizet, Jacques Valade et Christian Poncelet, président, M. Jacques Oudin** a notamment indiqué que :

- le Parlement ne disposait pas de toutes les informations suffisantes lui permettant d'avoir une idée précise des charges et des recettes des régimes de retraite du secteur public ;

- l'uniformisation des régimes de sécurité sociale paraissait difficile, sinon impossible, principalement en raison de leur diversité institutionnelle et de la complexité de leurs prestations ;

- l'équilibre financier des régimes de retraite passait nécessairement par un allongement de la durée d'assurance devant être validée pour donner droit à une pension à taux plein ;

- la nécessité de maîtriser l'évolution des dépenses sociales était incontournable, même dans l'hypothèse d'une situation économique plus favorable.

Enfin, la commission des finances a constaté que l'article 40 était applicable aux conclusions de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi de MM. Daniel Hoeffel, Charles Pasqua, Ernest Cartigny, Marcel Lucotte et les membres de l'union centriste, du rassemblement pour la République et de l'union des républicains et des indépendants, relative au financement des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 7 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **désignation de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Luc Dejoie** pour le **projet de loi n° 310** (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'**aide juridique** ;

- **M. Louis Virapoullé** pour la **proposition de loi organique n° 266** (1990-1991) présentée par MM. Edouard Le Jeune, Guy Robert, Rémi Herment, visant à assurer la **représentation du monde combattant** au sein du **Conseil économique et social** ;

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de résolution n° 290** (1990-1991) présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt, tendant à **modifier l'article 10** du **Règlement du Sénat** ;

- **M. Lucien Neuwirth** pour les **pétitions n°s 63330 à 64375**, de M. Robert Girard, et de 1045 autres pétitionnaires, au nom du **Rassemblement des Anciens combattants des Alpes-Maritimes**, demandant l'adoption de la proposition de loi n° 1058 (A.N. - 9e légis.) tendant à permettre aux **associations d'anciens combattants d'ester en justice**.

Elle a également nommé **M. Lucien Lanier**, **rapporteur pour avis** du **projet de loi n° 304** (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, renforçant la

protection des consommateurs et a décidé de se saisir pour avis sur ce texte.

Enfin elle a désigné **M. Christian Bonnet, rapporteur** pour la proposition de résolution n° 305 (1990-1991) présentée par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à la **création d'une commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales** sous la Vè République.

Puis la commission a examiné, en deuxième lecture, sur le **rapport de M. Jacques Thyraud, le projet de loi n° 306 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, portant **réforme des procédures civiles d'exécution.**

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a rappelé que le projet de réforme, adopté il y a un an, en première lecture, par la Haute Assemblée, comportait trois innovations importantes : la revalorisation des titres exécutoires, c'est-à-dire non seulement les jugements revêtus de la force exécutoire, mais aussi les actes authentiques comme ceux des notaires ; l'institution d'un juge de l'exécution qui serait le président du tribunal de grande instance ; enfin la création d'une nouvelle procédure de saisie-attribution emportant attribution au profit du créancier le plus diligent de la créance saisie disponible en les mains du tiers ainsi que de tous ses accessoires.

Le rapporteur a ensuite relevé qu'à notre époque, les actifs incorporels et comptes en banque s'étaient souvent substitués aux actifs mobiliers dans le patrimoine des débiteurs. Il a rappelé qu'aux termes du projet de loi, l'huissier de justice pourra demander au Procureur de la République les informations concernant le débiteur et notamment son adresse, celle des organismes auprès desquels il a ouvert un compte ainsi que l'adresse de son employeur à l'exclusion de tout autre renseignement.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a encore souligné que de nombreuses dispositions souhaitées par le

Sénat lors de ses travaux en première lecture avaient été retenues par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Il a néanmoins constaté qu'un point important de divergence subsistait : l'article 46 qui, tel qu'adopté par les députés en deuxième lecture, remet en cause les droits du porteur de chèque ainsi que l'usage, pour les établissements bancaires, de contre-passer les effets de commerce revenus impayés.

M. Louis Virapoullé s'est demandé si le projet de loi permettait au créancier muni d'un titre exécutoire de pratiquer une mesure conservatoire.

Après la réponse du rapporteur qui a précisé qu'il allait proposer un amendement confirmant cette solution, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé que la nouvelle procédure de saisie-attribution restait, à ses yeux, dangereuse. Il s'est cependant déclaré partisan d'un allègement de l'actuelle procédure de saisie-arrêt qui permet aux créanciers de cantonner la créance, cause de sa saisie.

M. Etienne Dailly a estimé que 16 articles au moins du projet de loi accordaient au juge de l'exécution des compétences nouvelles. Soulignant que cette réforme se traduirait par la nécessité pour les juges de prononcer plusieurs dizaines de milliers d'ordonnances chaque année, il s'est demandé si des dispositions budgétaires nouvelles seraient prises pour accroître les moyens de fonctionnement de notre institution judiciaire.

Après l'intervention de **M. Jacques Thyraud**, rapporteur, qui a rappelé que les attributions conférées au nouveau juge de l'exécution étaient jusqu'à présent exercées par d'autres magistrats, **M. Jacques Larché** a jugé indispensable d'interroger le garde des sceaux sur le problème des contentieux du surendettement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles avait prévu un bilan de son application à

l'issue d'une période de deux années. La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article 8 relatif aux compétences du juge de l'exécution, elle a adopté, après l'intervention de **MM. Marcel Rudloff, Louis Virapoullé, Michel Dreyfus-Schmidt, Etienne Dailly et Jacques Larché, président**, un amendement aux termes duquel les décisions du juge de l'exécution seront susceptibles d'appel devant une formation de la cour d'appel qui statuera à bref délai.

A l'article 18 relatif aux conditions d'exercice par la personne chargée de l'exécution de ses prérogatives, elle a adopté, après les interventions de **MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff**, un amendement aux termes duquel les huissiers de justice sont tenus de prêter leur ministère, sauf sous réserve d'en référer au juge de l'exécution s'ils l'estiment nécessaire, lorsque la mesure requise leur paraît revêtir un caractère illicite ou s'il apparaît que les frais répétables sont hors de proportion avec l'intérêt de la voie d'exécution, à l'exception des condamnations symboliques que le débiteur refuserait d'exécuter.

A l'article 28 bis relatif à l'entrée de l'huissier de justice dans le domicile du débiteur, elle a adopté un amendement aux termes duquel lorsque la saisie est dressée en l'absence du débiteur ou de toute personne se trouvant dans les lieux, l'huissier de justice assure la fermeture de la porte ou de l'issue par lesquelles il aurait pénétrer dans lesdits lieux.

A l'article 31 relatif à la prise en charge des frais de l'exécution, elle a adopté, après l'intervention de **MM. Etienne Dailly et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement prévoyant que les frais de l'exécution forcée seront à la charge du débiteur, sauf s'il est manifeste qu'ils étaient abusifs au moment où il ont été exposés.

Toujours à l'article 31, après l'intervention de **M. Marcel Rudloff**, elle a adopté un amendement supprimant le dernier alinéa de l'article.

A l'article 38 relatif à la mission du ministère public, elle a adopté un amendement selon lequel le Procureur de la République entreprend les diligences nécessaires pour obtenir un certain nombre d'informations concernant le débiteur à la demande de l'huissier, porteur d'un titre exécutoire ou sur l'affirmation certifiée sincère de recherches infructueuses tentées pour l'exécution.

A l'article 40 relatif à la confidentialité des renseignements obtenus, elle a adopté, après l'intervention de **M. Etienne Dailly**, un amendement supprimant le deuxième alinéa de l'article.

A l'article 42 relatif à la saisie-attribution, elle a adopté un amendement supprimant la qualification «d'immédiate» à l'attribution au profit du saisissant de la créance saisie disponible.

A l'article 46 relatif aux obligations spécifiques de l'établissement bancaire, tiers saisi, après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a adopté deux amendements portant à quinze jours ouvrables le délai durant lequel un certain nombre d'opérations pourront être effectuées sur le solde disponible du compte du saisi et fixent à deux mois le délai durant lequel, à compter de l'acte de saisie, les établissements bancaires pourront procéder à la contre-passation des effets de commerce revenus impayés.

A l'article 44, relatif aux contestations relatives à la saisie, elle a adopté un amendement de coordination avec l'amendement adopté à l'article 46.

A l'article 48 bis relatif au caractère subsidiaire de la saisie-vente pour le recouvrement des créances de faible montant, elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 53 relatif à l'appréhension des meubles, elle a adopté un amendement prévoyant que lorsque le meuble

se trouve entre les mains d'un tiers et dans les locaux d'habitation de ce dernier, il ne peut, en cas de refus ou d'absence du tiers, être appréhendé que sur autorisation du juge de l'exécution, le tiers préalablement entendu ou appelé par lui.

A l'article 59 relatif aux mesures d'expulsion, elle a adopté, après l'intervention de **M. Etienne Dailly**, un amendement rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture.

A l'article 65 relatif aux exceptions à l'autorisation judiciaire préalable de la mesure conservatoire, elle a adopté un amendement selon lequel l'autorisation préalable du juge n'est pas nécessaire lorsque le créancier se prévaut d'un titre exécutoire ou d'une décision de justice qui n'a pas encore force exécutoire, en cas de défaut de paiement d'une lettre de change acceptée, d'un billet à ordre ou d'un chèque et dans les autres cas prévus par la loi.

A l'article 70 relatif au paiement des frais résultant d'une mesure conservatoire, elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement aux termes duquel, les frais occasionnés par une mesure conservatoire sont à la charge du débiteur, sauf décision contraire du juge à l'issue de la procédure.

A l'article additionnel avant l'article 77 relatif aux clercs habilités à procéder au constat, elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

La commission a enfin examiné les amendements déposés sur le **projet de loi n° 292 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le **code de l'organisation judiciaire** et instituant la **saisine pour avis de la Cour de cassation**.

Après l'intervention de **M. Marcel Rudloff**, rapporteur, elle a émis un avis défavorable à l'exception

d'irrecevabilité présentée par **Mme Hélène Luc** et les membres du groupe communiste ainsi qu'aux amendements n^os 4, 5 et 6 présentés par **M. Charles Lederman** et les membres du groupe communiste.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
POUR LA SEMAINE DU 13 AU 18 MAI 1991**

Affaires culturelles

Jeudi 16 mai 1991

à 10 heures 30

Salle n° 261

Audition de M. Jacques Boutet, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la situation de l'audiovisuel dans le département de la Réunion.

Affaires économiques et Plan

Mercredi 15 mai 1991

Salle Médicis

Auditions ouvertes à la presse sur le projet de loi n° 304 (1990-1991) renforçant la protection des consommateurs :

● **10 h 00 - 10 h 45 : M. Michel-Edouard Leclerc, Co-Président des Centres de distribution E. Leclerc ;**

- **10 h 45 - 11 h 30** : Mme Marie-José Nicoli, Présidente de l'Union fédérale des consommateurs (U.F.C.) ;
- **11 h 30 - 12 h 15** : M. Jacques Séguéla, Publicitaire fondateur de l'agence Roux-Séguéla-Cayzac-Goudard (R.S.C.G.) ;
- **12 h 15 - 13 h 00** : M. Jean Brudon, Président du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens.

A 15 heures

Salle n° 213

1. Suite de l'examen du rapport de M. Jean-Jacques Robert sur le projet de loi n° 304 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, renforçant la protection des consommateurs.
2. Examen des amendements éventuels au projet de loi précité.
3. Examen du rapport de M. Robert Laucournet sur le projet de loi n° 289 (1990-1991) portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public.

Jeudi 16 mai 1991

à 15 heures

Salle n° 263

Examen des amendements éventuels (suite) au projet de loi n° 304 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, renforçant la protection des consommateurs (M. Jean-Jacques Robert, rapporteur).

Affaires étrangères, défense et forces armées

Mercredi 15 mai 1991

à 10 heures

Salle n° 216

Audition de l'amiral Alain Coatanea, chef d'état-major de la marine.

Jeudi 16 mai 1991

à 9 heures 30

Salle n° 216

- 1. Audition de M. Pierre Joxe, ministre de la Défense.**
- 2. Désignation d'un rapporteur sur un éventuel projet de loi autorisant la ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen.**
- 3. Communication du Président sur le contrôle de l'application des lois au 15 mars 1991.**

Affaires sociales

Mercredi 15 mai 1991

à 10 heures

Salle n° 213

1. Examen du rapport de M. Jean Madelain sur le projet de loi n° 288 (1990-1991) modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transcription de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail.
2. Examen du rapport de M. Franck Sérusclat sur la proposition de loi n° 261 (1990-1991) tendant à ouvrir de nouvelles possibilités de recours aux victimes de certains accidents du travail.
3. Désignation d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 277 (1990-1991) de M. Edouard Le Jeune et plusieurs de ses collègues tendant à accorder le bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du Nord.
4. Communication du Président sur le contrôle de l'application des lois au 15 mars 1991.

Finances

Mardi 14 mai 1991

à 10 heures 30

Salle Médicis

Audition de M. Philippe Marchand, Ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à

l'administration territoriale de la République, dont la commission des Lois est saisie au fond (*Audition commune avec la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale*).

Mercredi 15 mai 1991

à 10 heures

Salle n° 131

Examen du rapport de M. Roger Chinaud sur le projet de loi n° 316 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

**Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel,
règlement et administration générale**

Mardi 14 mai 1991

à 10 heures 30

Salle Médicis

Audition de M. Philippe Marchand, Ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République (*Audition commune avec la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation*).