

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE MME NICOLE CATALA

### 1. Renforcement de la cohésion sociale. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 2)

Article 8 (p. 2)

MM. Denis Jacquat, Paul Chollet, Germain Gengenwin.

Amendements n<sup>os</sup> 98 de la commission des affaires culturelles et 74 de M. Chollet : MM. Germain Gengenwin, Paul Chollet, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur de la commission des affaires culturelles ; M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 74.

M. Germain Gengenwin, Mme le rapporteur, M. le ministre.

Amendement n<sup>o</sup> 98 repris par M. Brard : MM. Jean-Yves Chamard, le ministre, Jean-Pierre Brard, Denis Jacquat, Pierre Cardo, Mme Muguette Jacquaint.

Sous-amendement de M. Jacquat à l'amendement n<sup>o</sup> 98. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement n<sup>o</sup> 98 modifié, qui devient l'article 8.

Les amendements n<sup>os</sup> 575 de M. Cardo, 254 de Mme Bachelot-Narquin, 6 corrigé de M. de Courson, 289 de Mme Jacquaint, 386 de M. Vanneste et 561 de M. Pinte n'ont plus d'objet.

Après l'article 8 (p. 6)

Amendements n<sup>os</sup> 401 de Mme Neiertz, 377 de M. Gengenwin et 242 de M. Van Haecke : Mme Véronique Neiertz, MM. Germain Gengenwin, Yves Van Haecke, Mme le rapporteur, M. le ministre, Mme le président.

*Rappel au règlement* (p. 10)

M. Serge Janquin, Mme le président.

*Reprise de la discussion* (p. 10)

Mmes Muguette Jacquaint, Véronique Neiertz, M. Germain Gengenwin, Mme le rapporteur, MM. le ministre, Yves Van Haecke. – Adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 401 ; les amendements n<sup>os</sup> 377 et 242 rectifié n'ont plus d'objet.

M. le ministre.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 13)

*Rappel au règlement* (p. 13)

M. Jean-Pierre Brard, Mme le président.

*Reprise de la discussion* (p. 13)

Amendement n<sup>o</sup> 520 de Mme Neiertz : Mmes Véronique Neiertz, le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 397 de Mme Neiertz : Mme Véronique Neiertz. – Retrait.

Amendement n<sup>o</sup> 399 de Mme Royal : M. Serge Janquin, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 398 de Mme Royal : M. Serge Janquin, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 288 corrigé de Mme Jacquaint : Mmes Muguette Jacquaint, Mme le rapporteur, MM. le ministre, Rémy Auchédé. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 309 corrigé de Mme Jacquaint : Mmes Muguette Jacquaint, le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 286 corrigé de Mme Jacquaint : Mmes Muguette Jacquaint, le rapporteur, M. le ministre. – Retrait.

Amendement n<sup>o</sup> 322 rectifié de Mme Jacquaint : Mmes Muguette Jacquaint, le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 553 corrigé de Mme Jacquaint : M. Rémy Auchédé, Mme le rapporteur, Mme le rapporteur, M. le ministre, Mme Muguette Jacquaint. – Rejet.

Article 9 (p. 20)

MM. Charles Gheerbrant, Jean-Pierre Brard, Emmanuel Dewees, Denis Jacquat, Pierre Cardo, Germain Gengenwin, Mme le rapporteur.

Amendement n<sup>o</sup> 402 de Mme Bredin : M. Serge Janquin, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendements n<sup>os</sup> 577 corrigé de M. Cardo, 387 de M. Geoffroy et 100 de la commission : MM. Pierre Cardo, Daniel Garrigue, Claude Malhuret, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 577 corrigé.

M. Daniel Garrigue. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 387.

M. Germain Gengenwin. – Adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 100.

Amendement n<sup>o</sup> 99 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendements n<sup>os</sup> 216 de M. Sarre et 284 corrigé de Mme Jacquaint : M. Jean-Pierre Brard, Mme le rapporteur. – Retrait des amendements n<sup>os</sup> 216 et 284 corrigé.

Amendement n<sup>o</sup> 497 de M. Biessy : Mme Muguette Jacquaint, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 503 de M. Biessy : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 9 modifié.

Après l'article 9 (p. 26)

Amendement n<sup>o</sup> 325 de M. Darrason : M. Denis Jacquat, Mme le rapporteur, MM. le ministre, Serge Janquin. – Adoption.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

### 2. Ordre du jour (p. 27).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

**Mme le président.** La séance est ouverte.  
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

## RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**Mme le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale (nos 3390, 3472).

### Discussion des articles (*suite*)

**Mme le président.** Hier, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles et s'est arrêtée à l'article 8.

### Article 8

**Mme le président.** « Art. 8. – Les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole peuvent, au titre de leur action sociale, apporter leur soutien aux actions de nature à favoriser la vie familiale, notamment aux actions de conseil et de médiation en matière familiale. »

Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à M. Denis Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** Madame le président, monsieur le ministre du travail et des affaires sociales, monsieur le secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence, mes chers collègues, l'article 8 évoque la médiation en matière familiale. Il est également question de médiation à l'article 9 et j'interviendrai alors pour l'institution d'un médiateur social indépendant.

Germain Gengenwin et moi-même allons profiter de l'examen de cet article pour évoquer un dispositif – mon collègue en parlera plus longuement que moi – qui pourrait être mis en œuvre au niveau national pour apporter des solutions aux problèmes des personnes en difficulté financière et de ceux que l'on appelle, en Alsace-Moselle, les accidentés de la vie.

Il s'agit du système de la faillite civile, qui existe en Alsace-Moselle et que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales commence à bien connaître.

Celle-ci a d'ailleurs accepté un amendement présenté par M. Janquin en la matière. C'est un système qui marche, je peux l'affirmer, même s'il peut présenter des défauts, comme tout système. L'utiliser dans un second temps, après l'intervention de la commission de surendettement, permettrait à des surendettés passifs de reprendre pied dans la vie, ce qui est extrêmement important. J'ajoute que cela ne coûterait pas un centime à l'Etat.

Je sais que certains, ici, sont opposés au système de la faillite civile. Je ne veux pas déflorer ce que va dire Germain Gengenwin, mais si, par malheur, ce système ne pouvait être généralisé à ce jour, je demanderais au moins au Gouvernement de créer une mission parlementaire qui viendrait en Alsace-Moselle pour étudier le dispositif tel qu'il y est appliqué, dispositif qui, je l'espère, pourrait par la suite être étendu à l'ensemble du territoire national. C'est un excellent système, qui doit sans doute être condensé, recentré, mais qui mérite surtout d'être connu.

**Mme le président.** La parole est à M. Paul Chollet.

**M. Paul Chollet.** L'article 8 tel qu'il est se limite à préconiser d'évidentes pratiques des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale agricole, au point que l'on a été tenté de le supprimer, la médiation et le conseil constituant en effet le pain quotidien de ces deux organismes. Mais c'était l'occasion de formuler de façon plus exigeante et plus explicite le rôle de la CAF et de la MSA en matière d'accompagnement familial et social.

Dans les familles, c'est l'enfance qui requiert notre plus vigilante attention à cause de sa fragilité plus marquée à certains âges qu'à d'autres. Deux périodes de l'enfance sont déterminantes pour la structuration de la personne et la formation du citoyen : la petite enfance et l'adolescence. C'est pendant la petite enfance que tout se joue, à un moment où le rôle des parents est premier.

Le succès de l'allocation parentale d'éducation mise en place par la loi famille de 1994 constitue une avancée dont on mesurera de plus en plus la portée en matière de protection de la petite enfance. Mais il faut aller plus loin et multiplier les lieux d'accueil et d'écoute car, à ce moment de la vie des couples, il suffit de peu de chose pour stopper une dérive, pour éclairer des parents inexpérimentés et démunis, mais qui ne sont pas encore porteurs de lourds échecs qui, plus tard, susciteront drames et ruptures.

Les treize à dix-huit ans sont aussi à un âge charnière. Les anciens psychiatres le définissaient comme la crise d'originalité juvénile. C'est, il est vrai, l'âge de toutes les fragilités, mais c'est aussi l'âge de toutes les potentialités. C'est l'avènement de la personne dans le bouleversement qu'apporte une sexualité différenciée qui est vectrice d'une « adultisation » véritable. Et lorsqu'on ménage à ces adolescents des lieux d'expression et de rencontre à investir, comme on le fait à Agen sur le plan culturel avec des expériences comme le Florida, on assiste à d'étonnantes réussites. Il faut donc que la CAF et la MSA créent des lieux d'écoute, avec des interlocuteurs qualifiés, pour accompagner ces jeunes dans leurs demandes, pour assurer le relais lorsque les familles éclatent ou se recomposent.

C'est pourquoi M. Gengenwin, M. Weber, Mme Boutin et moi-même proposerons l'amendement n° 74 qui vise à institutionnaliser ces points d'accueil et de médiation, en particulier pour ces deux âges critiques de l'enfance.

**Mme le président.** La parole est à M. Gengenwin.

**M. Germain Gengenwin.** Comme vient de le dire excellemment Denis Jacquat, je vais évoquer une possibilité de prévenir l'exclusion en amont. Mes collègues Yves Bur et Jean-Jacques Weber s'associent à cette démarche.

De nombreuses associations, dont l'UNIOCSS – l'Union interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales – ont relevé les lacunes dont souffre le projet de loi. Parmi celles-ci le problème du surendettement, qui est à peine mentionné à l'article 37 comme rubrique figurant au plan départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion. C'est insuffisant, et c'est avec raison que la commission s'est saisie de ce problème.

**Mme Véronique Neiertz.** Sur la base d'un amendement présenté par les socialistes !

**M. Germain Gengenwin.** Nous y reviendrons, madame Neiertz !

Le surendettement étant l'une des causes essentielles de l'exclusion, nous devons le prendre en considération dans cette réforme. Les associations qui nous ont saisis de cette question estiment que la procédure de la faillite civile, telle qu'elle existe dans le droit local d'Alsace-Moselle serait le mieux à même de répondre aux difficultés des personnes en situation de très grande pauvreté. D'où mon amendement 377, qui vise à étendre à l'ensemble du territoire le dispositif de droit local, étant entendu que l'accès à cette procédure n'est pas automatique, les personnes surendettées devant au préalable tenter de trouver une solution par le biais du règlement amiable – sur ce point, mon amendement diffère de celui adopté par la commission. C'est uniquement en cas d'échec de cette procédure que les personnes concernées pourront demander la liquidation judiciaire. L'avantage de ma proposition est qu'elle représente une avancée pour les personnes surendettées tout en prévoyant des garde-fous afin d'éviter des utilisations abusives de la procédure.

**M. Denis Jacquat.** Très bien !

**M. Germain Gengenwin.** J'ajoute, monsieur le ministre, qu'il y a deux ans, j'avais déjà déposé une proposition de loi dans ce sens. A Bercy, on la connaît bien et on est d'accord. Cette proposition, reprise dans l'amendement n° 377, a longuement été examinée par les grands spécialistes de l'Institut du droit local en Alsace-Moselle, que présidait encore à l'époque le regretté Marcel Rudloff, également membre du Conseil constitutionnel. C'est donc un texte parfaitement étudié que nous vous soumettrons pour tenter de régler en amont ce grave problème de l'exclusion.

**Mme le président.** Je suis saisie de deux amendements, n°s 98 et 74, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 98, présenté par Mme Bachelot-Narquin, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. Gengenwin et Mme Boutin est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 8 :

« Les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole facilitent, au titre de leur action sociale, l'accès aux soutiens existants dans

le domaine de la vie familiale et particulièrement de la petite enfance. Ces institutions instituent par ailleurs des points d'accueil et d'écoute pour les adolescents en danger d'exclusion. »

L'amendement n° 74, présenté par MM. Paul Chollet, Weber, Gengenwin et Mme Boutin est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 8 :

« Les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole doivent, au titre de leur action sociale, faciliter l'accès aux soutiens existants dans le domaine de la vie familiale et particulièrement de la petite enfance. Ces institutions doivent par ailleurs instituer des points d'accueil et d'écoute pour les adolescents en danger d'exclusion. »

La parole est à Mme le rapporteur pour soutenir l'amendement n° 98.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.** Je laisse à M. Gengenwin le soin de le présenter.

**Mme le président.** La parole est à M. Gengenwin.

**M. Germain Gengenwin.** Il est souhaitable que les caisses informent, en amont, les parents des services existants dans le domaine de la vie familiale et de la petite enfance et leur permettent d'accéder à ces dispositifs. Tel est l'objet de cet amendement.

**Mme le président.** La parole est à M. Paul Chollet, pour soutenir l'amendement n° 74.

**M. Paul Chollet.** L'amendement n° 98 dispose que les caisses « facilitent » l'accès aux soutiens existants et qu'elles « instituent » des points d'accueil et d'écoute, alors que l'amendement n° 74 établit qu'elles « doivent faciliter » l'accès aux soutiens et qu'elles « doivent instituer » des points d'accueil et d'écoute. C'est la seule différence entre les deux amendements. Je préfère le second car, pour reprendre l'argument utilisé hier par Mme le rapporteur, sa formulation présente un caractère plus impératif.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** La nécessité de la médiation familiale apparaît de plus en plus nettement. En effet, les tribunaux connaissent un engorgement important dû aux divorces, aux séparations et aux problèmes des enfants. La conférence de la famille a récemment noté dans ses travaux l'importance de la médiation familiale qui, même si elle ne doit pas se substituer au juge en ce domaine, joue un rôle très important en amont.

Pour autant, je ne pense pas qu'il faille aller contre le principe d'autonomie de gestion des caisses. Le premier amendement a été adopté par la commission, qui a repoussé le second, encore plus contraignant. A titre personnel, je suis également défavorable aux deux, car cette activité des caisses d'allocations familiales doit être fixée dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF. Ces amendements me paraissent de nature à contrevenir à un principe extrêmement fort, celui de la liberté de gestion des caisses.

**Mme le président.** La parole est à M. le ministre du travail et des affaires sociales, pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 98 et 74.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Tout d'abord, je remercie Mme le rapporteur de bien indiquer que nous sommes entrés dans une ère nou-

velle. Les caisses ont une véritable autonomie. Si, demain, le législateur ou le Gouvernement veulent interférer dans leur action, les choses ne pourront plus être tout à fait comme elles le sont depuis les ordonnances et la nouvelle répartition des tâches.

Je comprends tout à fait le désir d'efficacité de Paul Chollet. Aussi je vais, devant lui comme devant Mme le rapporteur et les auteurs de ces amendements, prendre un engagement : leur intention sera inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion actuellement en discussion qui liera les caisses et l'État. Nous devons réussir cette médiation familiale à laquelle je suis personnellement très attaché, parce que j'y crois, parce que j'ai eu l'occasion de m'occuper de ces problèmes dans mes mandats antérieurs ; mais vous ne pouvez pas, j'y insiste beaucoup, faire des injonctions aux caisses sans contredire les institutions actuelles.

Il en découle que je ne peux que m'opposer à l'amendement n° 74 ; quant à l'amendement n° 98 qui, lui, se présente sous forme de souhait, le Gouvernement, soucieux, en ce début de journée de se montrer le plus aimable possible pour l'Assemblée...

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous progressez ! On le dira aux électeurs dans cinq jours !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** ... pourrait, à la limite, l'admettre en sachant qu'il devra, pour avoir toute valeur, être inscrit, j'y reviens, dans le contrat d'objectifs et de gestion, car les caisses, au regard des textes en vigueur, ne sont tenues en rien d'obéir à des injonctions de l'exécutif ou du législatif. C'est désormais un partenariat ; je suis convaincu que le président de la caisse nationale d'allocations familiales, M. Probst, est lui aussi persuadé de la nécessité d'accélérer la médiation familiale et d'amplifier le mouvement. Mais l'Assemblée ne peut pas aller au-delà, me semble-t-il, sans porter atteinte à une autonomie qui reste nécessaire si nous voulons responsabiliser les partenaires sociaux gestionnaires des caisses.

En résumé, le Gouvernement s'oppose à l'amendement n° 74 ; pour l'amendement n° 98, il se contentera de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

**Mme le président.** Monsieur Chollet, maintenez-vous l'amendement n° 74 ?

**M. Paul Chollet.** Fort de l'engagement du ministre, et parce que le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée sur l'amendement n° 98, je le retire.

**Mme le président.** L'amendement n° 74 est retiré. Qu'en est-il pour l'amendement n° 98, monsieur Germain Gengenwin ?

**M. Germain Gengenwin.** Cet amendement ayant été adopté par la commission, je n'ai pas qualité pour le retirer. Du reste, le ministre vient de nous dire que le vœu ainsi exprimé pourrait se retrouver dans le contrat d'objectifs et de gestion. Mon amendement peut donc être voté sans problème.

**Mme le président.** La parole est à Mme le rapporteur.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je remercie le Gouvernement de sa mansuétude, mais je me demande, monsieur le ministre, si vous avez bien lu la dernière phrase de cet amendement n° 98 : "Ces institutions instituent par ailleurs des points d'accueil et d'écoute pour les adolescents en danger d'exclusion." Il y a là une injonction très nette de créer des services !

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

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Vous avez raison, madame le rapporteur : je ne peux m'en remettre à la sagesse de l'Assemblée que si celle-ci accepte l'amendement n° 98 amputé de sa deuxième phrase, dont le contenu – j'en suis très confus – m'avait échappé.

Donc, si l'amendement doit rester en l'état, madame le président, le Gouvernement s'y oppose avec la même argumentation que j'ai développée à l'encontre de l'amendement de M. Chollet, qu'il a bien voulu retirer. Cela m'amène à lui dire que je tiendrai le plus grand compte, dans la rédaction de la convention d'objectifs et de gestion, du souhait qu'il avait exprimé dans son amendement.

**Mme le président.** Si je comprends bien, monsieur le ministre, le Gouvernement souhaite sous-amender l'amendement n° 98 en supprimant la dernière phrase ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Dans ces conditions, l'amendement n'aurait plus aucun sens et il vaudrait mieux le retirer. Si mes collègues de la commission m'y autorisent, je le retire donc.

**M. Germain Gengenwin.** Soit !

**M. Jean-Pierre Brard.** Je le reprends.

**Mme le président.** L'amendement n° 98, retiré par Mme le rapporteur, est donc repris par M. Brard.

La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

**M. Jean-Yves Chamard.** Je partage pour partie, mais pour partie seulement, l'argumentation de M. le ministre.

Ce n'est pas aujourd'hui, en effet, que nous pouvons ajouter des charges à la caisse d'allocations familiales. Vous tiendrez compte des intentions du législateur, dites-vous, monsieur le ministre ? Cela ne me suffit pas ! Le législateur doit pouvoir décider, mais au bon moment. Et le bon moment, ce n'est pas aujourd'hui, c'est lors de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale, que nous examinerons en octobre. En effet, il faut que nous comprenions bien la nouvelle méthode. Chaque année, un rendez-vous nous est donné à l'automne pour voter les budgets globaux des caisses d'allocations familiales, vieillesse, maladie. Nous aurons alors à écrire dans la loi nos intentions, c'est-à-dire, en réalité, à fixer un cadre général, car les caisses gèrent dans le cadre d'un cahier des charges, en quelque sorte, que le Parlement lui impose. C'est comme cela que j'ai compris la réforme de la sécurité sociale.

Bien sûr, les organismes peuvent prendre toute initiative pour aller au-delà. Si nous voulons, nous, législateurs, qu'il y ait dans chaque CAF un point d'accueil, nous avons le droit de l'écrire, mais il faudra aussi prendre en compte le financement.

Donc, j'aimerais, monsieur le ministre, que vous puissiez nous préciser que ce débat, nous l'aurons bien. Je sais bien que la convention d'objectifs et de gestion, vous allez avoir à la signer avant le vote de la loi de financement. Mais, dans l'esprit, c'est bien à l'occasion de ces votes que nous pourrions intervenir, débattre et trancher.

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

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je répondrai à la fois à M. Brard et à M. Chamard. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Je n'ai pas encore parlé !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Si, monsieur Brard, vous avez dit que vous repreniez l'amendement. Par conséquent, je peux vous donner mon sentiment !

**Mme Muguette Jacquaint.** Il faut qu'on vous dise pourquoi nous le reprenons !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Monsieur Chamard, vous avez raison. Il est vrai que, dans la convention d'objectifs et de gestion, nous sommes amenés à examiner en partenariat avec les caisses comment elles peuvent développer certaines actions existantes.

**M. Jean-Yves Chamard.** Tout à fait !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Toute action qui implique des dépenses supplémentaires doit être intégrée dans la loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Jean-Yves Chamard.** Très bien !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Si nous ne nous en tenons pas à ce principe, ce n'est pas la peine d'avoir le souci de responsabiliser les uns et les autres. Donc, je vous donne acte de cette précision qui était très utile.

Monsieur Brard, je souhaite éviter qu'il y ait interférence entre des injonctions du législateur et le champ de responsabilité des caisses, et cela au nom de l'autonomie que nous avons reconnue aux partenaires sociaux qui gèrent nos caisses de sécurité sociale.

En effet, on ne peut pas reconnaître l'autonomie et, à tout bout de champ, énoncer des obligations qui font que, peu à peu, la responsabilité qui incombe aux partenaires sociaux perd sa signification puisqu'ils sont obligés de gérer en tenant compte d'obligations qui leur sont imposées par un tiers.

Alors, je vous le dis très franchement, même si l'intention est bonne, je crois que le moment n'est pas bon. Et c'est pour cela que je m'oppose formellement à l'amendement que vous avez repris. Au demeurant, la commission, Mme le rapporteur, M. Gengenwin ont su, dans leur très grande sagesse, faire droit à ces remarques !

**Mme le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** M. le ministre Barrot est reposé et de bonne humeur aujourd'hui !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Brard.** Je ne suis pas sûr qu'il va la garder très longtemps.

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Cela dépend de vous !

**M. Jean-Pierre Brard.** M. Barrot lit dans les pensées. Il devrait savoir que si les voies du Seigneur sont impénétrables, les pensées des parlementaires le sont tout autant ! *(Sourires.)*

L'amendement est intéressant : « Les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole facilitent, au titre de leur action sociale, l'accès aux soutiens existants dans le domaine de la vie familiale et particulièrement de la petite enfance. Ces institutions instituent par ailleurs des points d'accueil et d'écoute pour les adolescents en danger d'exclusion ».

Je trouve qu'il est excellemment rédigé. D'une limpidité parfaite.

**M. Rémy Auchédé.** Cristalline !

**M. Jean-Pierre Brard.** Il est conforme, monsieur le ministre, aux intentions que vous avez affichées. Il est dans le droit-fil de ce que nous a recommandé Mme de

Gaulle-Anthonioz. Mais voilà, vous êtes dans le domaine des faux-semblants. Et l'intérêt de la reprise de l'amendement, c'est de faire tomber les masques. Eh oui ! Parce que vous étiez prêts à accepter tout ce qui était voeu, et certains de nos collègues de droite sont prêts à faire une génuflexion devant vous, monsieur le ministre, dès que vous voulez bien dire que « vous vous engagez à ».

M. Chamard a parlé d'un débat au mois d'octobre. Mais enfin, chers collègues, dans une semaine vous serez aux abonnés absents !

**M. Jean-Yves Chamard.** Pas en octobre, mon cher collègue ! Ou alors ce sera dommage pour vous !

**M. Jean-Pierre Brard.** A partir de la semaine prochaine, quand vous allez jouer au laboureur des terres profondes de vos circonscriptions, vous voudrez pouvoir dire : « Voilà ce que j'ai défendu », d'autant plus que vous ne prendrez pas de risque puisque la loi n'aura pas été promulguée !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Vous n'en savez rien !

**M. Jean-Pierre Brard.** Normalement, vous en savez plus que moi sur le sujet,...

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Non !

**M. Jean-Pierre Brard.** ... et vous savez que ne pas dire la vérité, ce n'est pas bien, c'est pécher devant l'Éternel. *(Rires.)*

**Mme Véronique Neiertz.** Nous sommes dans une République laïque, Monsieur Brard. Laissez le Seigneur où il est !

**Mme le président.** Monsieur Brard, voulez-vous en revenir à l'amendement que vous avez repris, étant précisé qu'il s'agit bien de l'amendement n° 98 et non de l'amendement n° 74.

**M. Jean-Pierre Brard.** Tout à fait, madame la présidente, encore qu'ils disent tous les deux la même chose.

**Mme le président.** Il y a des nuances.

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous me permettrez de penser que lorsqu'il s'agit de venir en aide autrement que par le discours à ceux qui en ont le plus besoin, que les gens n'aient plus rien dans leur assiette ou presque plus rien, c'est quasiment la même chose.

L'amendement qui nous est proposé est un bon amendement et je pense qu'il est très important pour les associations, pour les journalistes que, au moment du vote, on puisse regarder qui ne se limite pas à discourir mais prend effectivement position. Et je serais très étonné que les signataires de cet amendement eux-mêmes ne le votent pas, sinon on pourrait s'interroger sur la sincérité de leurs propos !

**Mme le président.** La parole est à M. Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** Madame la présidente, mes chers collègues, je ne suis pas signataire de cet amendement. Sur le fond, je suis tout à fait pour.

**M. Jean-Pierre Brard.** Voilà !

**M. Denis Jacquat.** Mais sur la forme, je pense très sincèrement que ce n'est pas le moment de l'introduire dans la loi : pendant très longtemps nous avons demandé de la clarté, demandé des textes sur le financement de la protection sociale, M. Chamard et moi, en particulier, en tant que présidents d'un conseil de surveillance d'organisme de sécurité sociale.

**M. Jean-Yves Chamard.** Qui n'était d'ailleurs pas installé !

**M. Denis Jacquat.** Le Gouvernement vient de faire un geste fort en disant qu'il inscrirait ce point lors de la discussion sur le financement de la sécurité sociale.

Donc, avec Pierre Cardo et Jean-Yves Chamard, je proposerai par sous-amendement de remplacer, dans la première phrase de l'amendement, le mot « facilitent » par « doivent faciliter » et de supprimer la deuxième phrase.

**Mme le président.** La discussion se complique de minute en minute !

Je vais encore donner la parole à ceux qui me l'ont demandée mais, pour la suite, pour permettre au débat d'avancer, je m'en tiendrai à une application stricte du règlement ; je ne donnerai la parole qu'à un orateur contre, et non pas systématiquement à tous ceux qui la demanderont sur des amendements déjà longuement discutés. Et c'est le cas de celui-ci. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

La parole est à M. Pierre Cardo.

**M. Pierre Cardo.** Madame le président, je me plierai à vos exigences : je suis totalement d'accord avec Denis Jacquat et je n'ajouterai rien à ses propos !

**Mme le président.** La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Madame la présidente, dans les articles 1<sup>er</sup> et 2, j'ai souvenance que nous avons, par toute une série d'amendements, veillé à lutter contre l'exclusion sociale. Or, là, il y a un paradoxe. Si les allocations familiales, y compris les prestations familiales, la protection sociale, ne sont pas un des garants essentiels contre l'exclusion sociale, de quoi parlons-nous aujourd'hui ?

M. Jacquat a eu une parole juste en disant qu'on ne pouvait accepter l'amendement n° 74, parce que sinon on allait demander aux caisses d'allocations familiales des efforts supplémentaires ! Il est bien connu que, depuis des années, on pompe dans les caisses des allocations familiales et dans la branche famille. Mais aujourd'hui qu'il faudrait les associer financièrement à ce texte pour lutter contre l'exclusion, on nous répond qu'il ne faut pas s'ingérer dans leur gestion ! Qu'avons-nous fait, monsieur le ministre, quand nous avons discuté, ici, du financement de la protection sociale ?

Alors, si je comprends bien, nous pouvons faire des propositions, mais dès qu'on parle financement, on nous répond qu'il n'y en a pas ! Moi, je dis qu'il y aurait peut-être besoin de rediscuter de la réforme de la protection sociale et de voir comment sont financées, aujourd'hui, les caisses d'allocations familiales !

**M. Jean-Claude Gayssot.** Très bien !

**Mme le président.** Je suis donc saisie par MM. Jacquat, Cardo et Chamard d'un sous-amendement oral qui tend à supprimer la dernière phrase de l'amendement n° 98.

Je le mets aux voix.

(*Le sous-amendement est adopté.*)

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 98, modifié par ce sous-amendement oral.

(*L'amendement, ainsi modifié, est adopté.*)

**Mme le président.** En conséquence, ce texte devient l'article 8 et les amendements n°s 74, 575, 254, 6 corrigé, 289, 386 et 561 tombent.

#### Après l'article 8

**Mme le président.** L'amendement n° 548 de M. Georges Sarre n'est pas soutenu.

Je suis saisie de trois amendements, n°s 401, 377 et 242, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 401, présenté par Mme Neiertz, MM. Janquin, Cathala, Bartolone et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Avant l'article L. 331-1 du code de la consommation, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-1 A.* – Le régime de faillite civile, tel qu'il résulte des articles 22, 23 et 24 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> janvier 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements d'Alsace et de Moselle est applicable à l'ensemble des départements français. »

L'amendement n° 377, présenté par MM. Gengenwin, Weber et Bur, est ainsi libellé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« I. – Le titre III du livre III du code de la consommation est complété par un article L. 333-9 ainsi rédigé :

« *Art. L. 333-9.* – En cas d'échec de la mission de conciliation confiée à la commission ou en cas d'inexécution du plan conventionnel de règlement, les dispositions des titres III, IV et VIII de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 sont applicables au débiteur dans les conditions qui suivent :

« – la liquidation judiciaire est prononcée à l'égard du débiteur en état de surendettement au sens de l'article L. 331-2, qui ne peut honorer les engagements mis à sa charge par le plan de règlement amiable élaboré par la commission ou approuvé par lui et par ses principaux créanciers ;

« – la liquidation judiciaire est prononcée par le tribunal de grande instance, après avis motivé de la commission, à la demande du débiteur ou d'un créancier ;

« – le tribunal désigne un de ses membres ou le juge de l'exécution aux fonctions de juge commissaire ;

« – le jugement de liquidation judiciaire arrête les saisies des rémunérations en cours. Par dérogation à l'article 153 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, le débiteur peut être autorisé par le tribunal à poursuivre son activité, pendant la durée de la procédure, sous le contrôle du liquidateur. Ce dernier procède à la saisie des rémunérations du débiteur dans les conditions prévues par le code du travail dans l'intérêt collectif des créanciers ;

« – en cas de clôture de la liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif, les effets de la clôture sont déterminés dans les conditions fixées par l'article 169 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985.

« En outre, les créanciers recouvrent l'exercice individuel de leurs actions :

« – si le débiteur a organisé volontairement son insolvabilité ;

« – si le débiteur a dissimulé tout ou partie de son patrimoine ou de ses revenus ;

« – si le débiteur a de mauvaise foi omis de remettre au liquidateur la liste complète et certifiée conforme de ses créanciers et le montant de ses dettes dans les huit jours suivant le jugement d'ouverture ;

« – si le débiteur a fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire antérieure clôturée pour insuffisance d'actif ;

« – si le débiteur a été déchu du bénéfice de la procédure de surendettement dans les conditions prévues par l'article L. 333-2. »

« II. – Le premier alinéa de l'article L. 333-3 est complété par les mots : "sous réserve des dispositions de l'article L. 333-9".

« Le deuxième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« L'article 22 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle cesse d'être applicable à l'égard des débiteurs qui relèvent de la procédure de surendettement. »

L'amendement n° 242, présenté par M. Van Haecke et M. Lefebvre, est ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Avant le 31 décembre 1997, le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport sur l'introduction d'un régime de redressement judiciaire civil s'appliquant aux personnes physiques, en vue d'étendre à l'ensemble du territoire national les dispositions déjà existantes dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. »

La parole est à Mme Véronique Neiertz, pour soutenir l'amendement n° 401.

**Mme Véronique Neiertz.** Voilà déjà plusieurs années que les parlementaires, toutes tendances confondues, ont constaté sur le terrain que le surendettement était un facteur d'exclusion. C'est ce qui a motivé le vote – unanime d'ailleurs – de la loi de 1989 que j'avais proposée au Parlement. Elle a permis la mise en place, dans tous nos départements, de 119 commissions de surendettement, dont la mission est de résorber l'ensemble des dettes d'une personne, selon une procédure collective négociée avec tous les créanciers. C'est la première fois qu'un tel système était mis en place dans notre pays, ou du moins dans une partie de notre pays, puisque la Moselle et l'Alsace étaient déjà dotées d'un dispositif hérité du droit allemand, que j'étais d'ailleurs allée étudier de manière approfondie afin de tirer tout le profit de cette expérience très intéressante.

A l'époque, le surendettement découlait le plus souvent d'une accumulation de crédits par des consommateurs souvent imprudents et à qui il était arrivé ce que nous appelons un « accident de la vie » provoquant une diminution de ressources : chômage, divorce, maladie, perte imprévue de prestations. La loi de 1989 a permis de résoudre les problèmes de ces surendettés, qui disposaient de ressources, mais insuffisantes pour faire face au remboursement de leurs emprunts.

Aujourd'hui, les commissions voient apparaître de plus en plus fréquemment un nouveau type de surendettés, phénomène mis en évidence par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée – l'ODAS – dans un rapport publié en février. Ce document a certainement retenu votre attention, car il a confirmé explicitement et officiellement ce que nous avons perçu de façon pointilliste, par nos observations sur le terrain, à savoir que

30 % environ des dossiers soumis aux commissions sont désormais constitués par ce qu'on appelle le « surendettement passif ».

Pourquoi « passif » ? Parce qu'il ne s'agit plus de débiteurs ayant fait appel au crédit, mais de personnes n'ayant plus de ressources, en dehors des prestations sociales et des minima sociaux auxquels elles ont droit. Par conséquent, elles accumulent les dettes de dépenses courantes : de loyer, de factures d'électricité ou de gaz, de redevance de télévision, d'impayés d'hôpital et même d'imposition, car si elles ne sont pas imposables sur le revenu, elles doivent acquitter les impôts locaux, d'autant plus lourds que les communes sont plus pauvres et accumulent les difficultés sociales.

Nous avons discuté, il y a quelques semaines, d'un projet de loi sur le surendettement. A cette occasion, j'avais déjà déposé un amendement pour aligner le droit de l'ensemble du territoire français sur le dispositif alsacien-mosellan, en expliquant pourquoi il convenait de légiférer sur les saisies immobilières en cas de surendettement. Le garde des sceaux m'avait alors expliqué, au nom du Gouvernement, qu'il était très sensible à mon argumentation et qu'il connaissait les faits, mais il m'avait suggéré de renvoyer cet amendement au texte sur l'exclusion qui devait être discuté quelques semaines plus tard, celui-là même que nous examinons aujourd'hui.

N'ayant pas l'honneur de faire partie de la commission des affaires sociales, j'ai demandé à mon collègue Serge Janquin de défendre cet amendement devant elle. A ma grande surprise, la commission l'a adopté. A ma grande satisfaction aussi, car cela prouve qu'il ne s'agit pas d'un problème partisan, mais de la simple constatation d'un phénomène d'exclusion auquel nous voulons essayer de remédier au-delà des clivages politiques.

**Mme le président.** Pourriez-vous conclure, Madame Neiertz ?

**Mme Véronique Neiertz.** Je soulignerai pour terminer, madame la présidente, que le dispositif que je propose ne coûte pas un sou à l'Etat. Il n'est donc pas de nature à vous inquiéter, monsieur le ministre, ni à inquiéter les finances ou le budget.

**Mme le président.** J'invite les orateurs à respecter les cinq minutes qui leur sont imparties.

La parole est à M. Germain Gengenwin, pour soutenir l'amendement n° 377.

**M. Germain Gengenwin.** Je serai bref, madame la présidente, car j'ai déjà évoqué, dans mon intervention sur l'article 8, cet amendement que je présente avec Jean-Jacques Weber et Yves Bur, et auquel s'associe Denis Jacquat.

Je suis heureux de constater que Mme Neiertz se rallie à cette proposition, qu'elle avait pourtant combattue au moment de la discussion de la loi sur le surendettement qui porte son nom. Je me réjouis de cette évolution.

Il existe, en Alsace-Moselle, deux possibilités pour les débiteurs surendettés : le recours à la commission de surendettement ou la faillite civile. Or il s'avère, à l'usage, qu'il est nécessaire de poser des garde-fous, c'est-à-dire d'imposer que le recours à la procédure de faillite civile ne puisse avoir lieu qu'en cas d'échec de la mission de conciliation confiée à la commission de surendettement, afin d'éviter les abus que l'on a malheureusement pu constater.

**M. Denis Jacquat.** Effectivement !

**M. Germain Gengenwin.** Ce n'était pas le cas à l'origine, mais aujourd'hui il y a des gens qui savent y faire ! Des avocats spécialisés font maintenant déclarer en Alsace des faillites qui n'ont pas lieu d'être – d'où une possibilité de blanchiment.

Cette obligation constituerait en outre une protection pour les banques, car il n'est pas admissible que ce soient elles qui paient toujours les pots cassés de faillites civiles trop facilement obtenues.

C'est par cette double procédure – passage devant la commission de surendettement avant toute déclaration de faillite civile – que notre amendement diffère de celui de Mme Neiertz, à qui je demande de bien vouloir le retirer.

Enfin, monsieur le ministre, ce texte ne fait que reprendre une proposition de loi que j'avais déposée il y a deux ans, sur la base des travaux de l'Institut du droit local d'Alsace-Moselle, qui compte les meilleurs spécialistes de la question et qui était alors présidé par notre ami Marchel Rudloff, membre du Conseil constitutionnel, malheureusement décédé depuis. Il avait donné son aval à cette proposition.

**Mme le président.** La parole est à M. Yves Van Haecke, pour soutenir l'amendement n° 242.

**M. Yves Van Haecke.** Je ne reviendrai pas sur le fond de l'argumentation, car mon amendement a en réalité pour but de conforter les propositions contenues dans les deux premiers amendements, et principalement celui de M. Gengenwin. Je ne pense pas, en effet, que nous puissions, au détour de ce projet de loi, même s'il est fondamental, innover au point de créer dès aujourd'hui un régime de faillite civile. C'est pourquoi je demande simplement au Gouvernement de mettre en branle la procédure qui permettra, au bout du compte, d'étendre le régime d'Alsace-Moselle à l'ensemble du pays.

J'observe au demeurant qu'en droit français, il y a belle lurette que le terme « faillite » a été effacé des codes. Au lieu de « faillite civile », mieux vaudrait donc parler de redressement judiciaire civil et de liquidation judiciaire civile.

J'ai vécu l'expérience de l'introduction de cette notion de droit commercial dans le droit agricole. Que je sache, personne ne considère qu'il y ait eu là une source de difficultés ou d'abus. On estime au contraire que la procédure retenue est assez équilibrée.

La création d'un régime civil nécessite assurément un projet de loi distinct, mais c'est donc bien en transposant le droit commercial aux personnes physiques que nous parviendrons à protéger le débiteur de bonne foi. Il est vrai que nous allons peut-être gêner ou décourager quelques banquiers ou quelques autres créanciers. Et alors ? N'est-ce pas là justement le fond de l'affaire ?

On nous objectera que la faillite, c'est infamant. Eh bien, ne parlons plus de faillite et ayons toujours présent à l'esprit qu'assurer la protection du débiteur de bonne foi, c'est évidemment faire œuvre utile.

Certes, on peut considérer mon amendement comme un amendement de repli, mais c'est un repli positif qui nous permettra, dans les meilleurs délais, de faire accomplir un vrai progrès à notre droit.

**Mme le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Il est vrai que nous abordons un point très substantiel de ce débat sur le renforcement de la cohésion sociale.

**M. Jean-Pierre Brard.** Enfin !

**Mme Véronique Neiertz.** Merci, madame le rapporteur.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Il est vrai que le surendettement est un facteur d'exclusion.

Il est vrai enfin, madame Neiertz, qu'un changement s'est opéré dans sa nature. Dû naguère, en général, à une gestion disons « écervelée » de certains budgets familiaux, il est de plus en plus souvent lié à l'absence de ressources. Je ne reviens pas sur les mécanismes que vous avez décrits. Mais il serait quand même un peu simpliste d'affirmer qu'au moment de la discussion de la loi qui porte votre nom, tous les surendettements étaient liés à la mauvaise gestion du budget familial, et que c'est seulement en 1997 que sont apparus tout à coup des surendettements liés à des pertes substantielles de ressources.

**M. Jean-Pierre Brard.** Personne ne l'a dit !

**Mme Muguette Jacquaint.** Mais la dégradation est nette.

**M. Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** La discussion de la loi qui porte votre nom a d'ailleurs eu lieu fin 1989, soit un an après l'instauration du RMI, ce qui montre que les problèmes que vous avez décrits existaient déjà.

Le 7 décembre 1989 – j'ai repris le *Journal officiel* car les propos que vous avez tenus sont extrêmement intéressants – vous déclariez ici même : « Ce n'est pas moi qui dis que la faillite est inadaptée dans le cas précis d'aide aux familles en difficulté, mais les barreaux de Strasbourg et de Colmar. » Ces difficultés ne sont donc pas nouvelles.

Vous ajoutiez : « C'est la *Revue juridique d'Alsace-Lorraine* qui dit que les procédures existant en Alsace-Moselle sont inadaptées, et d'abord pour des raisons de coût. (...) La procédure de liquidation et de faillite est vécue en France, pour des raisons culturelles, comme une infamie. Il y a là une barrière psychologique importante. »

Lorsque vous-même étiez ministre, madame Neiertz, vous avez donc fait valoir des arguments extrêmement forts contre l'extension du régime de faillite civile.

Certes, les procédures de surendettement donnent lieu à des abus que nous constatons sur le terrain : saisies d'allocations et de revenus de remplacement à un niveau absolument intolérable ; pavillons vendus pour une bouchée de pain, à un prix qui ne couvre même pas le remboursement des intérêts de la dette, ce qui oblige les débiteurs à continuer de payer les mensualités de remboursement, alors qu'ils ont été dépouillés de leur bien. Mais des améliorations ont été apportées depuis quelques années en cas d'échec de la procédure de surendettement. La commission peut faire des recommandations auxquelles le juge a la faculté de donner force exécutoire. Le Conseil national du crédit a harmonisé les contrats types, afin d'atténuer les différences entre les départements. Enfin, la proposition de loi que nous avons examinée récemment assure une protection nouvelle aux surendettés en cas de saisie immobilière.

Il reste – et M. Gengenwin vient de le rappeler – que lorsque le débiteur ne dispose plus d'aucune ressource, la procédure de la faillite civile pourrait être une solution.

Une fois l'amendement de Mme Neiertz adopté par la commission, et après avoir entendu nos collègues d'Alsace-Moselle nous présenter leur régime local comme la solution à tous les problèmes...

**M. Denis Jacquat.** C'est vrai !



**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** ... j'ai essayé d'approfondir le sujet avec eux.

Certains – et l'amendement de M. Gengenwin traduit cette réserve – nous ont dit que le régime d'Alsace-Moselle ne présentait pas que des avantages. Vous-même, madame Neiertz, aviez d'ailleurs relevé certains de ses inconvénients lors du débat de 1989. Il y a là, on ne peut pas le nier, une forme de déresponsabilisation. Il y a là aussi un risque de fraude, lorsque les débiteurs sont de mauvaise foi. On a même assisté, nous a dit M. Jacquat, à la délocalisation de certaines procédures. C'est encore le coût du crédit qui risque d'augmenter pour compenser les frais ainsi occasionnés aux organismes prêteurs et aux banques, car ce sont évidemment les débiteurs de bonne foi qui paieront pour les débiteurs de mauvaise foi.

Mais ces arguments-là ne sont pas très bons parce qu'ils ne s'adressent pas à ceux-là mêmes qui nous préoccupent, à savoir les familles en situation d'exclusion. C'est à elles que nous devons penser. Il faut alors reconnaître que la procédure est coûteuse, parce qu'on confie à un mandataire de justice le soin de s'occuper de toute la gestion de la famille. Et que fait-il avant toute chose ? Il commence par se payer sur la bête ! Les honoraires pour une telle procédure sont de 15 000 à 20 000 francs au minimum, somme prélevée sur des actifs parfois très faibles : 30 000, 40 000, 50 000 francs.

La liquidation de l'actif est immédiate, c'est-à-dire la vente de tous les biens – s'il y a des biens, ce qui n'est pas toujours le cas. Aux Etats-Unis, où existe cette procédure de faillite civile, les Américains disent : « On redémarré dans des cartons ! » C'est cela la faillite civile : on redémarré dans des cartons.

En outre, le risque de stigmatisation est évident. Quand on me dit que les familles prennent un nouveau départ, je me demande comment elles le peuvent dans de telles conditions, puisqu'on les a littéralement privées de leur citoyenneté. C'est aussi cela, la faillite civile : on devient un sous-citoyen !

Dans un texte sur la cohésion sociale, instaurer une procédure aussi lourde d'exclusion me paraît poser, sur le plan éthique, de nombreuses difficultés.

Moi, j'aime beaucoup l'amendement de M. Van Haecke qui dit, en substance, que l'affaire mérite d'être étudiée. J'en suis tout à fait d'accord parce que nous avons bien vu que le dispositif que vous aviez proposé, madame Neiertz, en 1989, et qui a été amendé au cours des années, n'est véritablement pas suffisant et ne correspond pas complètement à l'évolution des problèmes.

Vous proposez, monsieur Van Haecke, une procédure qui permet d'étudier cette affaire : faut-il instaurer la faillite civile et quels garde-fous devons-nous placer pour éviter les difficultés que j'ai signalées et qui sont évidentes ?

Faut-il améliorer encore plus la loi qui porte votre nom, madame Neiertz ? Sans doute aussi est-ce une voie qu'il faut étudier.

A l'évidence, on ne peut pas, au détour de cette loi sur la cohésion sociale et d'une façon aussi rapide, mettre en jeu un mécanisme, un dispositif aussi lourd. Une réflexion beaucoup plus approfondie s'impose.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Mme le rapporteur a très bien expliqué le dilemme que pose cette extension du droit applicable en Alsace-Moselle.

Certes, il peut y avoir, et il y a sûrement, des avantages à une telle procédure. L'apurement total du débiteur constitue – c'est vrai – un avantage mais, à l'inverse, cet apurement se fait au prix d'une complète liquidation de son actif patrimonial. On peut donc se demander si la suppression de tout l'actif patrimonial ne risque pas de fragiliser de manière définitive la situation économique et sociale du débiteur.

Ma conclusion n'est pas de fermer la porte, mais de l'ouvrir intelligemment sur une évolution de notre droit, après mûre réflexion et après avoir bien étudié les conditions dans lesquelles l'extension éventuelle du système existant en Alsace-Moselle pourrait se faire.

Comme l'a très bien dit Mme Roselyne Bachelot-Narquin, l'apurement du débiteur se fait au prix d'une liquidation complète du patrimoine. On peut donc se demander aussi, monsieur Gengenwin, s'il n'y a pas, à un moment donné, un risque encore plus grand à procéder ainsi.

J'observe, madame Neiertz, qui avez attentivement suivi cette affaire depuis la période où vous avez fait voter la loi sur le surendettement, que cette procédure n'allait pas de soi puisque, à l'époque, vous aviez vous-même émis des réserves, qui vous honorent, car il fallait bien voir les tenants et les aboutissants.

Monsieur Gengenwin, les praticiens du droit en Alsace-Moselle ne sont pas unanimes sur l'usage de cette procédure qui, dans certains cas, permet certaines fraudes. Une fois le jugement de clôture prononcé, les créanciers ne recouvrent pas l'exercice de leurs actions contre le débiteur, que celui-ci soit de bonne ou de mauvaise foi.

Il faut aussi s'interroger sur l'opportunité d'avoir ainsi des débiteurs qui seront soumis, les uns à la procédure de surendettement, les autres à la procédure de la faillite civile.

**M. Germain Gengenwin.** C'est ce que nous voulons éviter !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** C'est là un tri délicat.

Enfin – Mme Bachelot-Narquin l'a dit – la procédure de faillite civile est lourde et coûteuse, car il faut bien faire intervenir le mandataire de justice.

C'est vrai, monsieur Gengenwin, vous prévoyez dans votre amendement certains garde-fous. Le risque de fraude est moindre, puisque l'exigence de la bonne foi est posée. Toutefois, il ne semble pas qu'elle soit requise dans l'exécution du plan, ce qui paraît paradoxal et montre bien qu'il y a de nombreux points à examiner de très près.

J'ajoute, madame Neiertz, que la loi sur le surendettement, dont vous avez été l'initiatrice, a été améliorée par la loi du 8 février 1995 qui elle, permet de satisfaire les préoccupations qui nous animent ici puisque, s'agissant des situations les plus obérées, il est possible de reporter les échéances des dettes par périodes successives – la Cour de cassation l'a reconnu – et de supprimer les intérêts.

J'en viens à l'amendement n° 242.

M. Van Haecke a raison : il ne faut pas fermer la porte à cette nouvelle procédure, mais il faut en mesurer mieux les tenants et les aboutissants. Etablir « un rapport sur l'introduction d'un régime de redressement judiciaire civil s'appliquant aux personnes physiques » me paraît une bonne démarche et je n'hésite pas à dire que le Gouvernement fait la sienne.

Toutefois, monsieur Van Haecke, je préférerais, pour éviter d'en préjuger en quelque sorte la conclusion, de modifier ainsi la rédaction de votre amendement : « Avant le 31 décembre 1997, le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport sur l'introduction d'un régime de redressement judiciaire civil s'appliquant aux personnes physiques, pour préciser les conditions auxquelles devrait répondre l'extension à l'ensemble du territoire national des dispositions déjà existantes dans les départements de Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. » Je propose de remplacer les mots : « en vue d'étendre », par les mots : « pour préciser les conditions auxquelles devrait répondre l'extension ».

Je suis favorable au principe de l'extension, mais il est clair que le rapport doit préciser – c'est très important – les conditions auxquelles elle devrait répondre.

Votre volonté – Mme Neiertz l'a rappelé – est devenue majoritaire au sein de la commission mais, au nom du Gouvernement et à titre personnel, je crois honnêtement que nous ne pouvons pas introduire un dispositif de cette importance sans avoir fait un travail préparatoire suffisant. Le Gouvernement pourrait confier à une mission parlementaire le soin de rédiger ce rapport. M. Jacquat, élu de la Moselle et qui connaît bien ce sujet, s'est déclaré volontaire pour participer à ce travail. Je ne peux pas vous donner – il faudrait que je consulte la Chancellerie – les modalités de cette mission parlementaire, mais, dès lors que le Gouvernement serait obligé d'établir un rapport, il ferait appel à une mission parlementaire.

Au vu de ces engagements qui ne sont pas des effets de séance, mais des engagements fermes et définitifs (*Sourires sur les bancs du groupe communiste*), il me semblerait plus sage de procéder ainsi.

**M. Jean-Yves Chamard.** Tout à fait !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** En effet, nous répondrions à la fois, madame Neiertz, à la volonté très forte d'extension de cette procédure et au souci légitime de faire en sorte qu'elle soit introduite dans notre droit dans des conditions de fiabilité telles qu'elle soit efficace pour les familles les plus fragiles qu'on veut secourir et qu'elle n'ait pas d'effets secondaires allant à l'encontre de l'objectif poursuivi.

Voilà la démarche plus prudente, mais tout aussi résolue, que je vous propose.

**M. Jean-Pierre Brard.** C'est un requiem pour les exclus !

**Mme le président.** Monsieur Van Haecke, acceptez-vous de corriger votre amendement comme vient de le suggérer le Gouvernement.

**Mme Ségolène Royal.** Madame le président, ce n'est pas la procédure ; nous avons demandé la parole pour répondre à la commission et au Gouvernement !

**Mme le président.** Mes chers collègues, pour la clarté du débat, je souhaite que l'Assemblée sache à quoi s'en tenir sur la façon dont sont rédigés les amendements. C'est pourquoi j'ai interrogé M. Van Haecke. Chacun, ensuite, pourra donner son avis.

**M. Serge Janquin.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

**Mme le président.** Vous me permettez de terminer, monsieur Janquin ?

L'amendement n° 242, rectifié comme le propose le Gouvernement, se lirait de la façon suivante : « Avant le 31 décembre 1997, le Gouvernement transmettra au Par-

lement un rapport sur l'introduction d'un régime de redressement judiciaire civil s'appliquant aux personnes physiques, pour préciser les conditions auxquelles devrait répondre l'extension à l'ensemble du territoire national des dispositions déjà existantes dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. »

Monsieur Van Haecke, acceptez-vous cette proposition ?

**M. Yves Van Haecke.** Oui, parce que, sur le fond, il s'agit d'adapter à la réalité d'aujourd'hui les dispositions applicables dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

Il est essentiel à mon sens – et sans doute pour les auteurs des autres amendements – de conserver la date du 31 décembre 1997 pour bien prendre l'engagement de compléter, d'améliorer notre droit positif afin de mieux protéger les débiteurs, mais pas n'importe quels débiteurs. C'est la loi qui le fera.

#### Rappel au règlement

**M. Serge Janquin.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**Mme le président.** La parole est à M. Serge Janquin, pour un rappel au règlement.

**M. Serge Janquin.** Madame le président, je ne pense pas qu'il appartienne au ministre de conduire, même de manière incitative, les travaux de notre assemblée. Or, j'ai cru comprendre qu'il suggérait une mise en discussion commune de l'amendement de Mme Neiertz, n° 401, et de celui de M. Van Haecke, n° 242.

**Mme le président.** Ils sont déjà en discussion commune, monsieur Janquin !

**M. Serge Janquin.** Je demande à l'Assemblée de bien vouloir délibérer d'abord sur l'amendement proposé par Mme Neiertz, dans les termes où il est libellé.

**Mme le président.** C'est ce que nous ferons, mais nous avons trois amendements en discussion commune.

**M. Serge Janquin.** Ils ne sont pas de même nature !

#### Reprise de la discussion

**Mme le président.** La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** J'ai bien écouté Mme le rapporteur et M. le ministre sur la situation des familles surendettées.

Madame Bachelot, vous-même et d'autres intervenants avez bien admis que, depuis plusieurs années, la situation des familles surendettées s'était considérablement aggravée. D'ailleurs, aujourd'hui, des millions de personnes perçoivent le RMI. Dans ce pays, le chômage, la précarité se sont aggravés, les ressources ont diminué.

Je veux bien, monsieur le ministre, madame le rapporteur, que nous réfléchissions sur ces trois amendements, mais il y a une urgence qui est incontournable !

**M. Jean-Pierre Brard.** Les gens sont dans une misère !

**Mme Muguette Jacquaint.** Des familles ne peuvent plus s'acquitter de leur assurance contre les dégâts des eaux, l'incendie, et doivent des intérêts, des frais d'hu-

sier qui vient les menacer de leur saisir les quatre bouts de bois qui leur restent, excusez-moi du terme ! Me répondrez-vous qu'elles ont encore un logement ? Même situation pour la redevance télévision. Me demanderez-vous si les pauvres ont encore besoin d'une télévision ? Je vous répondrai : on les prive déjà de tout ! Il ne s'agit pas seulement des plus pauvres : les familles modestes aussi ont un téléviseur dont elles ne peuvent même plus acquitter la redevance. Là encore, ce sont les frais d'huissier, les amendes que l'on n'a pas pu payer pour s'être fait « choper » dans le métro ou dans l'autobus parce qu'on n'a pas pu acheter le ticket de transport. Et voilà comment on se retrouve bien souvent dans l'engrenage de l'exclusion, simplement parce qu'on n'a pas trouvé tout de suite la personne à qui s'adresser pour chercher le moyen de sortir de cette situation avant qu'elle ne devienne désespérée.

Il suffit parfois de quelques jours pour que ces familles qui n'ont pas encore basculé tombent définitivement dans l'exclusion. Que l'on y réfléchisse, monsieur le ministre, mais qu'on y réfléchisse vite, et qu'on trouve le moyen de faire abandonner les poursuites et surtout ces intérêts qui viennent en plus peser sur ces familles.

**Mme le président.** La parole est à Mme Véronique Neiertz.

**Mme Véronique Neiertz.** Je remercie tous ceux qui ont pris la parole sur ce sujet, et Mme le rapporteur, M. le ministre d'avoir bien voulu considérer qu'on posait là un problème lourd qu'il convenait de prendre en compte.

Je déplore au passage une dérive qui me paraît s'instaurer dans la façon de travailler de notre assemblée. J'ai souvent constaté, pas seulement aujourd'hui, que le rapporteur exprime de plus en plus son seul avis personnel et pas celui arrêté collectivement en commission.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je peux vous répondre !

**Mme Véronique Neiertz.** Ce n'est pas spécialement à vous que j'adresse ce reproche, madame ! Tout le monde le fait maintenant. Parlementaire déjà relativement ancienne, je ne peux que regretter cette dérive de ce qu'est supposé être le rôle du rapporteur.

**Mme le président.** Mme le rapporteur vous répondra tout à l'heure sur ce point.

**Mme Véronique Neiertz.** Il est habile, madame le rapporteur, de reprendre mes propres arguments de 1988 sur la faillite personnelle.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** De 1989 !

**Mme Véronique Neiertz.** Non, si j'ai bonne mémoire, la loi a été promulguée en 1989, mais elle a été discutée en décembre 1988.

En 1988, la situation économique et sociale de notre pays était bien différente. J'avais même eu du mal à faire la preuve que le surendettement existait en France, alors qu'il était reconnu et qu'il existait des procédures collectives pour y remédier dans tous les pays d'Europe et de l'OCDE. Or, à l'époque, il n'y avait que 2 millions de chômeurs ; aujourd'hui, nous avons 3,5 millions de chômeurs et 6 millions d'exclus !

Dans les premières années d'application de la loi, je recevais les statistiques mensuelles de la Banque de France, qui gère le dispositif d'une manière absolument remarquable, et j'avais régulièrement les renseignements sur le profil des surendettés et le contenu des dossiers de surendettement. Le surendettement passif n'existait pas !

Ma proposition correspond bien à une situation nouvelle en matière de surendettement.

Nous étions d'ailleurs si conscients de l'évolution probable de la situation que, dans notre grande sagesse, mes chers collègues, tous sur les bancs, nous avons voté, ainsi que le Sénat, un article prévoyant qu'un rapport parlementaire dresserait un bilan au bout de deux ans. Il s'agissait de tirer les enseignements de l'application de la loi sur le terrain, de constater les problèmes que nous aurions pu oublier ou qui seraient apparus depuis et de proposer des modifications.

Ce rapport a été présenté en 1992. C'est le rapport Léron, qui faisait déjà apparaître que certaines difficultés n'avaient pas été prises en compte par la loi de 1989.

Lors de la modification de la loi sur le surendettement, dont vous avez parlé, qui a été discutée en juillet 1994 et promulguée en février 1995, j'avais déjà proposé un amendement pour prendre en compte le problème des surendettés passifs, qui commençait à se faire jour.

Et l'on m'avait déjà répondu que ce n'était pas le moment, qu'il fallait du temps pour que ce problème soit étudié plus sérieusement. Comme si je ne l'étudiais pas sérieusement depuis dix ans !

Il y a quelques semaines, j'ai repris la question à partir du rapport de l'ODAS – dû à des experts, forcément sérieux ! – qui stigmatise certains faits et avance des propositions intéressantes. J'ai présenté à nouveau des amendements au texte sur le surendettement. On m'a dit encore que ce n'était pas le moment !

Et aujourd'hui, on me répondrait que c'est un problème trop important pour qu'on le règle au détour d'un amendement ? Ce n'est pas au détour d'un amendement ! C'est au terme d'une réflexion extrêmement approfondie, dans le cadre d'une discussion sur l'exclusion totale. Parce que c'est bien de l'exclusion totale dont je parle.

Vous avancez que, dans la faillite alsacienne-mosellane, les mandataires coûtent 10 000 francs aux débiteurs. Mais, lorsque l'huissier se représente dans la famille après que le dossier est passé en commission de surendettement, combien croyez-vous que les débiteurs aient à payer de frais d'huissier ? Car les poursuites des créanciers reprennent, majorées des pénalités de retard et de tous les intérêts qui ont couru pendant la procédure d'examen par la commission de surendettement !

On joue avec les mots, on manque de volonté politique ! L'affaire n'est même pas d'ordre budgétaire. Seraient-ce alors les *lobbies* bancaires ? Mais croyez-vous que les banques et les organismes de crédit se portent plus mal en Alsace et Moselle ?

**Mme le président.** En dépit de l'importance du sujet, je vais vous demander de conclure, madame Neiertz.

**Mme Véronique Neiertz.** Je conclus, madame la présidente.

Je suis favorable à l'amendement de M. Gengenwin parce que j'ai l'impression que le mien ne sera pas voté. Mais je maintiens le mien au nom d'un principe que vous pourrez comprendre, madame la présidente : le droit d'accès à la justice de n'importe quel citoyen.

Ce droit d'accès doit être directement garanti. On ne peut pas créer une obligation de passer par une commission administrative pour avoir accès à la justice. D'ailleurs, la loi de 1989 prévoyait une procédure amiable et une procédure judiciaire ; mais on pouvait avoir accès directement à la procédure judiciaire en vertu de ce principe.

Je le répète, je maintiens mon amendement pour garantir le droit d'accès du citoyen à la justice. Les parlementaires que nous sommes ne peuvent lui supprimer ce droit. Cela dit, sur le fond, je comprends tout à fait l'esprit de l'amendement de M. Gengenwin, que je voterai.

**Mme le président.** La parole est à M. Germain Gengenwin.

**M. Germain Gengenwin.** Je ne fais pas une religion de cette affaire. Nous ne voulons absolument pas, en Alsace-Moselle, imposer quoi que ce soit à l'ensemble de la nation, par chauvinisme régional. Mais nous avons l'expérience d'une procédure qui fonctionne bien.

Monsieur le ministre, je vous confirme que l'amendement que nous vous proposons a été étudié par les plus grands spécialistes et qu'il constitue une véritable avancée sociale.

Madame le rapporteur, vous parlez des familles exclues. Celles qui sont dans la dèche, ce sont celles qui restent poursuivies après la commission de surendettement !

**M. Jean-Pierre Brard et Mme Véronique Neiertz.** Eh oui !

**M. Germain Gengenwin.** C'est cela qu'il faut éviter ! Et c'est là que nous voulons introduire la faillite civile.

Monsieur le ministre, vous avez la possibilité d'accepter cet amendement. Je sais bien que cela « secouera le cocotier ». Mais ayons le courage de faire avancer les choses ! (*« Eh oui ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

**Mme Muguette Jacquaint.** Tout à fait !

**Mme Véronique Neiertz.** Un peu de courage !

**M. Germain Gengenwin.** Les sénateurs, après nous, pourront travailler le sujet. Je suis persuadé qu'ils se renseigneront.

Je me réjouis que notre collègue Van Haecke se rallie à la nécessité de la proposition.

**M. Jean-Pierre Brard.** C'est suspect ! (*Sourires.*)

**M. Germain Gengenwin.** Mais il demande une commission d'enquête, histoire de botter en touche. Et je m'oppose formellement, pour cette raison, à son amendement.

**M. Jean-Pierre Brard.** Voilà !

**M. Germain Gengenwin.** Je vous en supplie, mes chers collègues, ayons le courage de faire avancer les choses et proposons au Sénat de retravailler la question ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien ! Il faut oser, comme le disait Mme de Gaulle-Anthonioz !

**Mme le président.** La parole est à Mme le rapporteur.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je ne vais pas revenir sur la discussion de fond qui a été largement ouverte et sur laquelle je me suis expliquée.

Madame Neiertz, je tiens à votre disposition le *Journal officiel* du 7 décembre 1989.

**Mme Véronique Neiertz.** Vous avez raison. Je me suis trompée de date.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Vous avez pu l'oublier, même si vous étiez à ce moment-là en première ligne ! Quoi qu'il en soit, je tiens le *Journal officiel* à votre disposition, s'il y avait le moindre doute.

Je voudrais expliquer la façon dont se sont déroulés nos travaux, puisque vous avez semblé dire que le rapporteur n'était pas dans son rôle en donnant son avis personnel sur un amendement de la commission. Je vous signale que l'amendement déposé par M. Janquin, adopté en commission, a été retiré par la suite, lors de la réunion que nous avons tenue en application de l'article 88 du règlement, au bénéfice de l'amendement de M. Van Haecke. Ainsi, madame Neiertz, votre amendement, ou plutôt l'amendement de M. Janquin, n'est plus celui de la commission.

**Mme le président.** Ces précisions étant apportées, monsieur le ministre, souhaitez-vous donner votre point de vue sur l'ensemble du débat ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je suis sensible à la conviction de M. Gengenwin, comme d'ailleurs à celle des autres orateurs. Cela dit, si mes renseignements sont bons, monsieur Gengenwin – M. Milano était attaché social en Allemagne et il connaît bien la question – on constate qu'en Allemagne, cette possibilité est de moins en moins utilisée.

**Mme Véronique Neiertz.** Parce que cela va mieux en Allemagne qu'en France ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je ne suis pas garde des sceaux, et je n'ai pas tous les éléments, mais j'en ai parlé à mon collègue Norbert Blüm, qui me l'a confirmé.

Monsieur Gengenwin, vous reconnaissez vous-même qu'il faut mettre des garde-fous. Comment voulez-vous que, ce matin, nous improvisons un texte qui précise ces garde-fous ?

**Mme Véronique Neiertz.** Ce n'est pas du tout improvisé !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je reconnais que Mme Neiertz maîtrise bien ce dossier. Mais je ne veux pas, personnellement, cautionner un amendement de séance sur un tel sujet.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Ce n'est pas un amendement de séance !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Certes, puisqu'il a été discuté en commission, mais il n'a pas fait l'objet d'un travail suffisamment approfondi.

Je pense qu'il est plus sage, dans l'esprit même de ce que vous-même et M. Gengenwin avez indiqué, que nous nous donnions les chances de réussir la mise en œuvre de cette procédure. Nous franchirions une étape dans ce sens en prenant un engagement clair, grâce à l'amendement de M. Van Haecke.

Je remarque que la loi du 8 février 1995 a déjà assoupli les mécanismes du surendettement, qu'il est possible, comme je l'ai dit tout à l'heure, de supprimer les intérêts et de reporter les échéances des dettes.

Je suis convaincu qu'il faut aller plus loin. Mais il faut y aller d'une manière bien étayée. Par conséquent, le Gouvernement insiste, notamment vis-à-vis de sa majorité – car il n'est jamais interdit au Gouvernement de faire appel à sa majorité – sur la nécessité d'adopter une démarche solide et sérieuse pour s'assurer d'un aboutissement à la mesure des problèmes posés.

**Mme le président.** Merci, monsieur le ministre. Je crois que l'Assemblée est suffisamment éclairée.

**M. Yves Van Haecke.** Madame le président, je demande la parole.

**Mme le président.** J'ai donné deux fois la parole à chacun des auteurs des amendements. Le rapporteur est intervenu deux fois, le ministre deux fois. Le groupe communiste est intervenu...

**M. Jean-Pierre Brard.** Une seule fois, madame la présidente ! Il y a déficit ! (*Sourires.*)

**Mme le président.** Monsieur Brard !

**M. Jean-Pierre Brard.** Il faut l'équité, madame la présidente !

**Mme le président.** J'ai été fort libérale, me semble-t-il, dans la conduite de ce débat.

**M. Jean-Pierre Brard.** C'est votre vocation, madame la présidente !

**Mme le président.** Le libéralisme est parfois apprécié, parfois il l'est moins. J'espère qu'en l'espèce il l'est. Mais nous devons, malgré tout, avancer.

Je donne donc la parole à M. Yves Van Haecke, mais ensuite, nous passerons au vote.

**M. Yves Van Haecke.** Vous le comprenez bien, j'ai été un peu piqué par l'intervention de mon collègue Gengenwin.

Je n'ai pas le sentiment de botter en touche. Je crois monsieur Gengenwin et tous ceux d'entre vous qui avez déposé des amendements dans le sens de l'extension de la faillite civile d'Alsace-Moselle, que ce système est profondément intelligent. Je connais un petit peu cette affaire, puisque j'ai travaillé sur le projet de loi de modernisation agricole, de 1986 à 1988. Nous avions dans l'idée d'étendre le régime de redressement et de liquidation judiciaires au statut civil agricole, ce qui a d'ailleurs été inscrit dans la loi de décembre 1988. A l'époque, personne ne comprenait.

**Mme Véronique Neiertz.** En effet !

**M. Yves Van Haecke.** Vous avez dû, madame, entendre parler quand vous avez étudié votre projet de loi sur le surendettement.

Je sais que l'on bouscule un peu les habitudes, que l'on gêne les juristes qui « moulinent » toujours leurs mêmes affaires. Mais il faut innover. Et c'est parce que j'y tiens que j'ai pensé qu'il était utile d'entamer un cheminement qui aboutira au résultat recherché. Si nous voulons aller trop vite, trop loin, cette proposition ne survivra pas aux navettes et risque même d'être enterrée avant la deuxième lecture.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 401.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme le président.** En conséquence, les amendements n°s 377 et 242 tombent.

**M. Germain Gengenwin.** Non !

**Mme le président.** Si, monsieur Gengenwin. Le vote de l'amendement n° 401 fait tomber les deux autres.

**M. Germain Gengenwin.** Quelle erreur !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Madame le président, je demande une suspension de séance.

#### Suspension et reprise de la séance

**Mme le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix heures trente-cinq, est reprise à onze heures cinq.)*

**Mme le président.** La séance est reprise.

#### Rappel au règlement

**M. Jean-Pierre Brard.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**Mme le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour un rappel au règlement.

**M. Jean-Pierre Brard.** Mon rappel au règlement se fonde sur l'alinéa 2 de l'article 58, relatif au déroulement de nos travaux.

J'ai dit, en début de matinée, qu'il m'étonnerait que M. Barrot garde longtemps sa bonne humeur. Sans être devin, je ne m'étais pas beaucoup trompé !

Hier, M. le ministre a voulu déterminer comment l'Assemblée devait travailler. Et, ce matin, il demande une suspension de séance alors que nous sommes pressés d'arriver au terme de ce texte, d'autant plus qu'il est de notoriété publique que l'existence de notre assemblée risque fort d'être abrégée.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Il ne faut pas croire tous les ragots !

**M. Jean-Pierre Brard.** Il est fort détestable que nous ayons à subir les mouvements d'humeur de M. le ministre. Il serait donc séant que le représentant du Gouvernement ne fasse pas preuve de son mécontentement quand il est battu par l'Assemblée, à laquelle il devrait témoigner un plus grand respect. C'est le jeu démocratique que nous menions à bien notre travail. Il est de notre rôle d'amender les textes, et quand un amendement qui ne plaît pas au Gouvernement est adopté, celui-ci n'a pas à exprimer d'insatisfaction ; il a le devoir de respecter le vote du Parlement.

**M. Jean-Claude Gayssot.** Très bien !

**Mme le président.** Monsieur Brard, ce rappel moralisateur est un peu étonnant. En tout état de cause, je vous invite, avant votre prochain rappel au règlement, à relire l'alinéa 2 de l'article 58 : il devrait vous inspirer quelques réflexions.

#### Reprise de la discussion

**Mme le président.** Mme Neiertz, MM. Serge Janquin, Laurent Cathala, Bartolone et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 520, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Le 2° de l'article L. 331-7 du code de la consommation est complété par la phrase suivante : "Toutefois, le produit de la vente d'un immeuble destiné à rembourser des dettes immobilières doit être imputé intégralement sur le capital de la dette avant d'être imputé sur les intérêts." »

La parole est à Mme Véronique Neiertz.

**Mme Véronique Neiertz.** Mon amendement consiste à compléter notre dispositif de lutte contre l'exclusion des surendettés en proposant d'affecter prioritairement le produit de la vente du logement, destiné à rembourser une partie des dettes, au remboursement du capital avant de l'affecter au remboursement des intérêts.

En effet, lorsqu'il est procédé à la vente d'un bien immobilier pour rembourser les dettes, l'ensemble des créanciers immobiliers, qui sont partie prenante à la

commission de surendettement, et sont donc juge et partie, affectent le produit de la vente d'abord au paiement des intérêts, majorés des pénalités de retard.

Permettez-moi de vous citer un cas, au hasard, parmi tous ceux dont je suis saisie.

Une personne de Lyon m'écrit qu'elle a acheté un pavillon en 1984 grâce à un prêt de 496 000 francs, qu'elle a remboursé, par prélèvements automatiques, de 1984 à 1990, selon les mensualités convenues avec son créancier. Puis, ayant été licenciée et mise au chômage en 1990, elle n'a pas pu continuer à faire face aux remboursements. La maison a été mise en vente et vendue 420 000 francs, dont 377 000 francs sont allés directement au créancier immobilier. Au jour de la vente de ce pavillon, le créancier immobilier a donc ajouté à l'ensemble des retraits automatiques qu'il a perçus de 1984 à 1990, soit 321 402 francs, une part du produit de la vente de la villa, soit 377 000 francs. Or, quinze jours tard, le débiteur – vendeur obligé du pavillon – recevait, par le biais du tribunal, un avis de son créancier immobilier par lequel il apprenait qu'il lui devait encore 698 402,51 francs ! Il aura ainsi payé 1 075 268,53 francs une maison achetée 496 000 francs !

Ce genre de situation arrive tous les jours.

**Mme Muguette Jacquaint.** C'est vrai !

**Mme Véronique Neiertz.** Comme la phase judiciaire de la loi de 1989 a été supprimée en 1994 et remplacée par une simple homologation par le juge des recommandations de la commission administrative, dont, je le répète, les créanciers sont membres – ils sont donc à la fois juge et partie – jamais ils n'accepteront d'imputer le produit de la vente du logement sur le capital ; ils continueront à le faire sur les intérêts.

Je demande donc que le législateur oblige – je dis bien oblige – le créancier immobilier à imputer le produit de la vente de l'immeuble d'abord sur le capital, pour éviter que les malheureux surendettés n'aient à rembourser leur maison jusqu'à la fin de leurs jours.

**Mme Muguette Jacquaint.** D'autant qu'ils n'ont plus rien !

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je tiens à préciser que je ne m'exprimerai pas au nom de la commission, madame Neiertz, puisque M. Janquin avait, devant elle, retiré votre amendement...

**M. Serge Janquin.** Ah ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** ... et qu'il n'a donc pas été examiné. Je vais donc donner mon avis personnel.

Nous pourrions tous raconter des anecdotes semblables, car nous avons tous rencontré dans nos permanences des cas aussi douloureux. C'est pourquoi, pour ma part, je suis tentée, ne pouvant refléter l'avis de la commission, de m'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

**Mme Véronique Neiertz.** Je vous remercie, madame le rapporteur.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Le Gouvernement fait remarquer à Mme Neiertz que le dispositif en vigueur en matière de surendettement prévoit déjà que le juge peut décider d'imputer les remboursements en priorité sur le capital. Et il ne nous paraît pas opportun de transformer cette faculté en une obligation...

**Mme Muguette Jacquaint.** Mais si !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** ... qui prendrait le contre-pied des principes traditionnels du code civil et qui rendrait le système plus rigide. Nous sommes convaincus qu'il faut laisser le juge apprécier l'opportunité de cette mesure. Par conséquent, nous sommes opposés à l'amendement.

**M. Jean-Pierre Brard.** Ce n'est pas le gouvernement des juges, mais celui des élus du peuple !

**Mme le président.** La parole est à Mme Neiertz.

**Mme Véronique Neiertz.** Monsieur le ministre, la loi de 1989, à laquelle vous venez de faire allusion et que vous citez fort légitimement, a été modifiée en 1994 et le juge ne peut plus agir comme vous l'indiquez puisqu'il n'y a plus de phase judiciaire au traitement des dossiers de surendettement. Il n'a plus que la possibilité d'homologuer ou non les recommandations de la commission. Donc, dans la loi de 1989, il est dit que le juge « peut ». Je demande aujourd'hui que ce soit « doit ».

**Mme Muguette Jacquaint.** Vous avez raison !

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 520.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** Mme Neiertz, MM. Janquin, Cathala, Bartolone et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 397, ainsi libellé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Avant l'article L. 332-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 332-1A ainsi rédigé :

« Art. L. 332-1A. – En cas d'absence de ressources autres que les prestations sociales, le juge de l'exécution prononce un moratoire de l'ensemble des dettes, y compris fiscales, pour une durée qu'il apprécie, jusqu'au retour à meilleure fortune du débiteur qu'il peut faire constater à tout moment. »

La parole est à Mme Véronique Neiertz.

**Mme Véronique Neiertz.** Madame la présidente, dans la mesure où l'amendement sur la faillite civile a été adopté, je me demande si celui-ci ne tombe pas. Je l'avais déposé comme amendement de repli, parce que je ne pensais pas que celui relatif à la faillite civile serait voté par l'Assemblée.

**M. Jean-Pierre Brard.** M. le ministre non plus !

**Mme Véronique Neiertz.** Je suggérais donc une autre procédure destinée à se substituer à celle de l'amendement sur la faillite civile. Ce dernier ayant été voté, l'amendement n° 397 ne tombe-t-il pas ?

**Mme le président.** Pas automatiquement, mais il me semble, en tout cas, satisfait par le texte adopté tout à l'heure. Peut-être pourriez-vous le retirer ?

**Mme Véronique Neiertz.** Je le retire.

**Mme le président.** L'amendement n° 397 est retiré.

Mme Royal, MM. Janquin, Cathala, Bartolone et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 399, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Toute publicité relative à l'octroi de crédits à la consommation doit s'accompagner de l'indication du

taux d'intérêt pratiqué, toutes taxes et assurances comprises, dans un format de lettres de la même taille que celui de la somme prêtée, ou dans le message audiovisuel concerné.»

La parole est à M. Serge Janquin.

**M. Serge Janquin.** Il n'est pas impossible, madame le rapporteur – et je vous prie de m'en excuser – que j'aie commis une erreur en commission. En effet, c'est l'amendement dont nous venons de parler que j'avais l'intention de retirer ; il me paraissait n'avoir plus d'objet, puisque la commission avait adopté l'extension du régime d'Alsace-Moselle.

En revanche, je conviens que j'avais retiré l'amendement n° 399 car la commission m'avait opposé qu'il relevait plutôt du domaine réglementaire. Quoiqu'un peu partagé, je m'étais rendu à son avis. Mais Mme Royal m'a convaincu qu'il convenait de le représenter en séance, ce que je fais volontiers en son nom, puisqu'elle a dû nous quitter.

Nous connaissons bien ces offres de crédit fort alléchantes proposées sur de grands panneaux dans les établissements spécialisés, notamment dans les hypers et supermarchés : « 40 000 francs de crédit tout de suite sans conditions », écrit en très gros caractères. Evidemment, il apparaît qu'en fait, il y a des conditions, et qu'elles ne sont pas loin d'être usuraires. C'est ainsi que des pratiques économiques se mettent en place qui, implacablement, permettent de réaliser du profit sur le dos des pauvres.

Bien que mon exemple ne concerne pas le crédit à la consommation, je vais vous mettre à l'épreuve, mes chers collègues. Imaginons que nous soyons dans une solderie – vous pardonneriez cette comparaison qui n'est pas à la hauteur de la dignité de cette assemblée, mais que je fais pour les besoins de la démonstration. Je suppose que, de votre place, vous parvenez à lire l'essentiel du message que veut faire passer l'affiche que je brandis : « Tout à 10 francs ».

Je crains fort, en revanche, que vous ne puissiez pas lire la précision qui figure en bas de page en tout petits caractères : « jusqu'au 8 juin 1997 ».

C'est le genre d'affirmation fallacieuse ou de publicité quasi mensongère qui peut être opposée aux consommateurs, notamment les plus en difficulté.

**M. Germain Gengenwin.** Vous brandissez déjà vos panneaux électoraux ! Ça ne prend pas ! (*Sourires.*)

**M. Serge Janquin.** Or nombre de ménages qui n'en ont pas les moyens sont cependant contraints de consommer, ne serait-ce que pour équiper leurs enfants.

Il y a par conséquent une pression pour qu'ils consomment. Si elle se fait sans limite à l'égard de ménages déjà fragilisés, dont le libre arbitre est un peu compromis, on aboutit à des conséquences désastreuses.

Alors, bien sûr, il ne s'agit pas, pour la loi, de se substituer au règlement, de dire quelle est la taille des lettres qui doit être utilisée, mais au moins de poser des principes qui fassent en sorte que, par le règlement, toutes ces précisions puissent être données.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Il n'y a pas d'avis de la commission puisque M. Janquin avait retiré son amendement en commission comme l'atteste mon rapport écrit.

Vous avez, monsieur Janquin, stigmatisé certaines dispositions, qui ne seraient pas législatives, et vous avez tenté de démontrer que la lutte contre l'exclusion, impé-

ratif national, n'était pas de nature législative. Or, maintenant, vous nous proposez un amendement disposant que toute publicité de crédits à la consommation doit s'accompagner de l'indication du taux d'intérêt pratiqué, toutes taxes et assurances comprises, dans un format de lettres de la même taille que celui de la somme prêtée.

Franchement, monsieur Janquin, ce n'est vraiment pas une disposition législative ! C'est une disposition réglementaire.

Aussi suis-je, à titre personnel, opposée à l'amendement.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Le Gouvernement fait observer à M. Janquin que la publicité portant sur des opérations de crédit à la consommation est réglementée par l'article L. 311-4 du code de la consommation.

Cette disposition prévoit que doit être précisé le taux effectif global du crédit.

Il y a donc là, manifestement, double emploi avec la disposition existante.

Quand aux caractères utilisés, Mme Bachelot a raison : est-ce bien à la loi de régir la dimension des lettres ?

De plus, le montant des sommes prêtées ne figure pas, par définition, dans les notes de publicité, puisque celles-ci sont fonction des demandes des consommateurs emprunteurs.

Le bon sens voudrait, monsieur Janquin, que vous retiriez l'amendement tout en ayant souligné l'importance de ce sujet, qui, encore une fois fait déjà l'objet d'un article du code – dont il faut s'assurer de la bonne application.

**Mme le président.** Monsieur Janquin, retirez-vous l'amendement ?

**M. Serge Janquin.** Non, madame la présidente !

J'ajoute que le plaidoyer de M. le ministre confirme ma version.

Si la loi, dont il nous dit qu'elle existe mais qui me paraît insuffisante, ne prévoit pas d'obligations assez précises et autorise des situations telles que nous en rencontrons tous dans la vie quotidienne, c'est que quelque chose ne va pas. C'est sans doute que le règlement n'est pas assez complet. Mais la loi actuelle n'est pas, je le répète, suffisamment explicite.

Il importe donc que la loi pose plus clairement les principes directeurs sur lesquels le règlement peut s'appuyer.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 399.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme le président.** Mme Royal, MM. Janquin, Cathala, Bartolone et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 398, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Les tarifications bancaires relatives aux chèques impayés ou aux insuffisances d'approvisionnement ne doivent pas conduire, dans leur montant, à une augmentation du taux d'intérêt pratiqué de plus de 10 %.

« Tout prélèvement automatique de tarification devra faire l'objet d'une notification et d'une demande d'autorisation expressément formulée. »

La parole est à M. Serge Janquin.

**M. Serge Janquin.** Cet amendement relève du même état d'esprit et des mêmes nécessités.

Les publicités faites par les organismes de crédit laissent trop souvent à penser que les crédits sont attribués gratuitement.

De la même manière, les méthodes de tarification bancaire constituent une aggravation des situations d'endettement. Par conséquent, ces méthodes doivent être modifiées. Mais le règlement actuel ne le permet pas.

La loi doit être plus contraignante, pour qu'on mette fin à des abus qui aboutissent parfois au triplement des taux d'intérêt.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** M. Janquin avait, en commission, retiré son amendement, qui ne me paraît pas de nature législative.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** D'une part, le Gouvernement pense, comme Mme le rapporteur, qu'il ne s'agit pas d'un dispositif qui impose une intervention législative. D'autre part, monsieur Janquin, je veux bien tout ce qu'on veut, mais on ne peut tout de même pas, dans un texte consacré à la cohésion sociale, mettre de l'ordre dans la tarification bancaire... !

**M. Serge Janquin.** Mais puisqu'elle porte atteinte à la cohésion sociale !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** ...ou alors, nous faisons la loi universelle, générale et définitive !

Je ne peux accepter cet amendement.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 398.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** Mme Jacquaint, MM. Brard, Bocquet et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 288 corrigé, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Le troisième alinéa (1°) de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale est complété par les dispositions suivantes : "... limités à la part des prestations dues pour l'enfant pour lequel la créance est constatée. Toutefois l'allocation pour jeune enfant, les majorations pour âge et le complément familial sont exclus du montant des ressources servant au calcul de l'allocation, et certaines prestations sociales à objet spécialisée. » »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Le groupe communiste a déposé plusieurs amendements qui touchent à l'importance des différentes prestations et allocations dans les ressources dont disposent les familles les plus en difficulté.

Lors de la défense de la question préalable, mon collègue Alain Bocquet a cité des chiffres éloquentes : dans le Nord - Pas-de-Calais, ces prestations représentent jusqu'à 40, voire 50 %, des ressources permettant aux familles en difficulté de vivre.

Ce phénomène n'existe malheureusement pas que dans le Nord - Pas-de-Calais. Il sévit aussi ailleurs, notamment en Seine-Saint-Denis.

Je regrette au demeurant que l'amendement de M. Sarre visant à l'insaisissabilité des prestations sociales n'ait pas été défendu. Car les différentes allocations ou prestations familiales restent parfois la seule ressource des familles en difficulté. Au moment où l'on parle de la grande difficulté de certaines familles, il serait - M. Alain Bocquet et M. Jean-Pierre Brard l'ont souligné - inadmissible de saisir les différentes allocations qui les font vivre.

Il faudrait au contraire les augmenter ! Pour notre part, nous avons dénoncé la diminution de la prime de rentrée et la non-réévaluation des allocations familiales. A cet égard, le Conseil d'Etat vient de réparer les choses.

Quoi qu'il en soit, l'augmentation de ces allocations équivaut, cette année, à douze pots de yaourt. Voyez !

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** L'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale prévoit que les prestations familiales peuvent être saisissables dans l'intérêt de l'enfant, pour payer des dettes relatives à son entretien. Vous proposez, madame Jacquaint, de « sanctuariser » certaines de ces prestations familiales et vous demandez qu'elles ne puissent plus être saisissables, même, pour payer les dettes relatives à l'entretien de l'enfant. Outre que, sur le fond, votre amendement est discutable et risque d'aller à l'encontre de l'intérêt de l'enfant, vous imaginez là un dispositif extrêmement compliqué d'allocations qui seraient saisissables alors que d'autres ne le seraient pas. La commission a repoussé cet amendement.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** La possibilité de saisie est exceptionnelle et très encadrée. Elle ne peut concerner que des prestations liées à l'entretien de l'enfant pour des dépenses concernant cet entretien.

Il est exact que les prestations familiales sont destinées à l'enfant. Il faut conserver des mécanismes qui permettent de s'assurer du bon usage des prestations liées à l'entretien et à l'éducation des enfants. Elles ne peuvent être utilisées à d'autres fins.

Je ne crois pas, quelles que soient les intentions louables qui vous animent, que l'on puisse revenir sur les dispositions qui régissent l'attribution des prestations familiales depuis pratiquement l'origine de la sécurité sociale.

**Mme Muguette Jacquaint.** On va reparler de l'intérêt de l'enfant ! On verra bien alors si vous êtes dans d'aussi bonnes dispositions !

**Mme le président.** La parole est à M. Rémy Auchédé.

**M. Rémy Auchédé.** Selon Mme le rapporteur, si la saisie a lieu parce que la dette contractée a été faite dans l'intérêt de l'enfant, il faut l'effectuer.

Pour notre part, il nous paraît scandaleux de procéder à une saisie lorsque les prestations constituent la seule ressource.

Quant à M. le ministre, il nous parle d'« allocations familiales dans l'intérêt de l'enfant ». Si vous pensiez tant à l'intérêt de l'enfant, monsieur le ministre, vous n'auriez pas été condamné par le Conseil d'Etat pour avoir refusé d'augmenter les allocations !

**Mme Muguette Jacquaint.** Tout à fait !

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 288 corrigé.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*



**Mme le président.** Mme Jacquaint, MM. Brard, Bocquet et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 309 corrigé, ainsi rédigé :

Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« I. – Nonobstant toute disposition législative contraire, les prestations familiales ne peuvent donner lieu à une procédure de saisie-attribution.

« II. – Il est créé une cotisation additionnelle à la cotisation des allocations familiales de manière à assurer aux organismes de droit public créditeurs le paiement des sommes dues par les familles. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Il est des propos qu'on ne peut laisser passer. Je veux bien qu'on refuse la proposition du groupe communiste sur la non-saisie des différentes prestations et allocations familiales. Mais je ne puis admettre que le ministre nous accuse de ne pas nous soucier de l'intérêt des enfants !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je n'ai pas dit cela, madame !

**Mme Muguette Jacquaint.** C'est ainsi que j'ai perçu vos propos ! Et la finalité de vos choix et de vos décisions est malheureusement là pour le confirmer !

**M. Germain Gengenwin.** C'est une affirmation gratuite !

**Mme Muguette Jacquaint.** Peut-être me suis-je quelque peu emportée, monsieur le ministre, mais quand on considère que votre politique familiale ne donne pas aux familles la possibilité de vivre, on a du mal à croire que vos choix politiques soient guidés par l'intérêt des enfants ! Et si l'intérêt des enfants et des familles était, comme vous le prétendez, au centre de vos préoccupations, nombre de nos amendements, à commencer par l'amendement n° 309 corrigé, devraient être adoptés.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Pour les mêmes raisons que tout à l'heure, la commission est défavorable à l'amendement.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Avis défavorable, pour les mêmes raisons.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 309 corrigé.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**Mme le président.** Mme Jacquaint, MM. Brard, Bocquet et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 286 corrigé, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Il est interdit de refuser un droit prévu par la législation en vigueur et notamment l'ouverture d'un compte bancaire ou postal au motif que la personne est sans domicile ou résidence fixe.

« Tout refus est puni d'une amende de 500 francs par jour. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Nous avons adopté hier un amendement qui donne le droit de vote aux personnes en grande difficulté.

Je n'ai jamais eu, en ce qui me concerne, l'idée que les difficultés auxquelles sont confrontées un grand nombre de familles pouvaient leur retirer le droit d'être des

citoyens ! C'est une bonne chose qu'on reconnaisse aujourd'hui aux familles en grande difficulté financière le droit d'être des citoyens. Auparavant, ce n'étaient même pas des êtres humains, puisqu'ils n'étaient pas reconnus comme des citoyens.

L'amendement présenté par le groupe communiste va dans le même sens : j'admets qu'il peut paraître un peu superfétatoire de demander pour les familles en grande difficulté la possibilité d'ouvrir un compte bancaire ou postal ; mais de nombreuses allocations ou prestations sont désormais, vous le savez, payées par chèque. Ce ne serait donc que justice. Les banques, en particulier, se sont fait pas mal d'argent sur la misère, car les intérêts bancaires, du jour où les personnes sont en difficulté, ne cessent pas de courir, bien au contraire ; les banques continuent à faire leurs choux gras sur la misère. Ce serait rendre justice à tous les gens en difficulté que de leur permettre d'avoir un compte bancaire ou postal.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** L'amendement de Mme Jacquaint a été repoussé par la commission. Pour commencer, le début de la première phrase m'apparaît curieux : « Il est interdit de refuser un droit prévu par la législation en vigueur... » J'ai du mal, madame Jacquaint, à en comprendre la portée, surtout lorsque vous ajoutez : « et notamment l'ouverture d'un compte bancaire ou postal ». Vous faites référence à un droit à l'ouverture du compte qui n'existe pas dans la législation en vigueur !

**Mme Muguette Jacquaint.** Mais on ne peut pas le leur refuser !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Que se passe-t-il sur le terrain quand une banque refuse de vous ouvrir un compte ? La loi prévoit que vous vous adressez à la Banque de France ; celle-ci désigne alors un établissement bancaire, qui ne peut pas vous refuser l'ouverture d'un compte. Un dispositif est d'ores et déjà prévu dans la loi, qui permet à chacun d'avoir un compte.

L'amendement précise ensuite : « au motif que la personne est sans domicile ou résidence fixe ». Si vous estimez, madame Jacquaint, que chacun a droit à un compte bancaire, pourquoi réserver cette disposition aux personnes sans domicile fixe ? Les personnes en difficulté – on l'a suffisamment vu au cours de la discussion – ont souvent un domicile. Pour toutes ces raisons, je demande à l'Assemblée de repousser l'amendement.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Le Gouvernement rappelle, à la suite de Mme Bachelot, que le droit existant permet, par le biais de la Banque de France, de trouver des solutions.

Une fois n'est pas coutume, madame Jacquaint, mais j'aime bien, de temps en temps, pouvoir montrer que toutes les suggestions ne sont pas à rejeter : nous allons modifier, me dit-on, – puisque c'est du ressort de la chancellerie, et non du ministère des affaires sociales – l'article 33 du décret du 22 mai 1992 pris pour l'application du décret-loi du 30 octobre 1935.

Cette modification, outre la faculté rappelée par Mme Bachelot, permettra aux personnes sans domicile fixe, de ne pas se voir opposer par un banquier leur absence de domicile lors d'une demande d'ouverture de compte.

Vous avez donc satisfaction, madame Jacquaint, mais la mesure est d'ordre réglementaire. Je vous suggère donc de retirer cet amendement, étant rappelé que la modification en question sera le fruit d'une discussion interministérielle.

**Mme le président.** La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Ce que je souhaitais, c'est qu'on ne fasse pas un préalable du domicile pour interdire ou refuser l'ouverture d'un compte. Les explications que vient de donner M. le ministre me donnent satisfaction et je retire notre amendement.

**Mme le président.** L'amendement n° 286 corrigé est retiré.

Mme Jacquaint, MM. Brard, Bocquet et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement n° 322 rectifié, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« I. – Chaque institution bancaire a obligation de créer au moins un poste de médiateur chargé de régler à l'amiable les conflits entre l'institution bancaire et les usagers.

« II. – Lorsque la provision sur le compte est insuffisante – mais que ce dernier est crédité d'au moins le tiers de la somme présentée à l'encaissement – le banquier tiré paye le bénéficiaire du paiement à concurrence du solde créditeur.

« Il adresse au bénéficiaire du paiement un chèque dont le montant est égal à la créance non encore perçue, et en informe immédiatement le tireur.

« Ce chèque de remplacement, adressé au bénéficiaire, émis par le tiré est supposé l'être par le tireur dont le compte sera débité en cas de présentation.

« Le banquier tiré doit, en tout état de cause payer même partiellement le bénéficiaire d'un paiement, avant de débiter le compte du tireur de frais éventuels.

« Si, lors de la présentation du chèque de remplacement, la provision est inexistante, indisponible ou insuffisante, les dispositions du décret du 30 octobre 1935 modifié sont applicables.

« III. – Il est inséré après l'article 65-1 du décret du 30 octobre 1935 précité, un article 65-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 65-1-1. – Nonobstant les cas où s'applique l'article 67 du décret du 30 octobre 1935 modifié, le tireur, émetteur de bonne foi de chèques sans provision d'un montant total supérieur à 5 000 francs, qui n'est manifestement pas en mesure de régulariser sa situation dans un délai d'un mois après que lui soit signifié par l'établissement bancaire le refus d'accepter le découvert ainsi occasionné, peut engager, devant une commission départementale de traitement des impayés bancaires, une procédure de règlement amiable qui vise à l'élaboration d'un plan conventionnel entre l'établissement bancaire et le tireur.

« IV. – Sont supprimés les articles 65-3, 65-3-1 à 65-3-5 du décret du 30 octobre 1935 précité. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Cet amendement se justifie par son texte même.

Quel est notre objectif ?

Nous cherchons à faciliter la négociation et à éviter que les personnes débitrices de bonne foi ne voient leur situation s'aggraver du fait de paiement d'intérêts, alors

même qu'elles ont encore sur leur compte, qui est littéralement bloqué, une somme qui leur permettrait de payer certaines créances.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** La commission a repoussé cet amendement, sans pour autant ignorer les difficultés d'un certain nombre de personnes avec leurs organismes bancaires.

Nous allons sans doute nous attarder longuement, tout à l'heure, sur l'instauration d'un médiateur dans les organismes de protection sociale. Cette disposition de la loi a bien évidemment donné des idées pour d'autres organismes, et nous allons voir se multiplier, à tous les niveaux, les propositions de création d'un médiateur.

Où ce poste de médiateur serait-il créé dans les institutions bancaires ? Au niveau central, au siège de la Société générale ou du Crédit lyonnais, par exemple ?

**Mme Muguette Jacquaint.** Au Crédit lyonnais, cela aurait sans doute été une bonne chose ! Ce n'est pas l'exemple qu'il fallait prendre !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Ou bien sera-t-il créé dans chaque agence bancaire ? Vous voyez la complexité qui s'ensuivra.

En second lieu, comment, par qui sera payé ce médiateur ? Si c'est un bénévole, comment assumera-t-il ses fonctions ? Tout cela paraît très compliqué.

Mais ce qui pose le plus de problèmes, madame Jacquaint, c'est que vous légalisez en fait le chèque sans provision.

**M. Rémy Auchedé.** Non : provisionné au tiers !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Votre proposition, qui pourrait être compréhensible si elle concernait uniquement les personnes en grande difficulté ayant émis un petit chèque pour payer l'eau, le gaz ou l'électricité, s'adresse en fait à tout le monde !

Soit une personne qui, demain, fait un chèque de 300 000 francs alors qu'elle n'a que 100 000 francs sur son compte. Avec votre amendement, vous lui ouvrez auprès de l'organisme bancaire un crédit de 200 000 francs non négocié.

**Mme Muguette Jacquaint.** Les familles dont nous parlons ne disposent pas de telles sommes ! Restons dans le sujet !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** C'est bien ce que je fais ! Alors que nous parlons de familles en difficulté, vous instituez un mécanisme qui ne prévoit aucun garde-fou et qui s'adresse à l'ensemble des citoyens, ce que doit d'ailleurs faire la loi, car il n'est pas question de légiférer en fonction des populations.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission a repoussé cet amendement.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je ferai écho à Mme Bachelot et j'ajouterai que le mécanisme proposé, d'une grande complexité, risque d'introduire dans notre droit bancaire des innovations dont on ne peut pas mesurer aujourd'hui les conséquences.

Je ne peux donc accepter cet amendement.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 322 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**Mme le président.** Mme Jacquaint, MM. Brard, Bocquet, Grandpierre, Lefort, Gremetz et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 553 corrigé ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Sont amnistiés, lorsqu'ils sont passibles d'une peine d'amende ou de moins de trois ans d'emprisonnement, les délits commis avant le 16 avril 1997 et lorsqu'ils sont en relation avec un état de nécessité ou de graves difficultés pour subvenir aux besoins vitaux du foyer. »

La parole est à M. Rémy Auchédé.

**M. Rémy Auchédé.** Nous avons vu tout au long du débat que, lorsqu'il s'agit de mettre les moyens financiers en adéquation avec les bonnes intentions, on se heurte souvent à un refus du Gouvernement ou de la commission ; mais cet amendement n'exige aucun moyen.

Il propose simplement d'amnistier certains comportements. Chacun se souvient de la condamnation récente de cette jeune femme qui avait volé de la nourriture pour ses enfants. Elle avait été dans un premier temps acquittée, mais le Parquet a fait appel *a minima* et elle a finalement été condamnée.

Il est nécessaire de prendre en compte ces situations difficiles, et nous sommes ici au cœur de la loi. On ne peut pas s'apitoyer sur les conditions de vie des plus démunis et, dans le même temps, condamner ceux qui ne peuvent subvenir aux besoins vitaux de leur famille ou accepter les justifications qui ont été avancées après la condamnation de Poitiers, alors même que les enfants de cette femme n'avaient que des pommes de terre et des pâtes à manger. C'est indigne d'un pays comme le nôtre !

Cet amendement se justifie d'autant plus qu'il pourrait rétablir un peu de justice. Madame le rapporteur, vous avez évoqué le Crédit lyonnais et la Société générale. Effectivement, s'il y avait eu un médiateur au Crédit lyonnais à un certain moment, cela aurait bien servi ! Ceux qui détournent légalement des centaines de millions, ceux qui jettent à la rue sans scrupule des milliers de salariés, ceux qui expulsent des locataires vont rarement en justice, mais pour un petit vol de nourriture, il y a eu condamnation.

Nous proposons que des délits de ce type commis avant le 16 avril soient amnistiés lorsqu'ils sont en relation avec un état de nécessité, situation qui peut être appréciée par les juges.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** La commission a repoussé cet amendement. On ne peut qu'être d'accord avec le principe d'une amnistie dans le cas de cette jeune mère de Poitiers, dont la presse s'est fait largement l'écho, qui avait volé de la viande parce qu'elle en avait assez que ses enfants ne mangent que des pâtes ou de la purée.

Mais cet amendement pose plusieurs problèmes. Il ne s'agit bien évidemment pas d'amnistier tous ceux qui ont été passibles d'une peine d'amende ou de moins de trois ans d'emprisonnement. Il faudra également apprécier l'état de nécessité...

**Mme Muguette Jacquaint et M. Rémy Auchédé.** Tout à fait !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** ... ou les graves difficultés rencontrées pour subvenir aux besoins vitaux du foyer.

Il faudra donc renvoyer devant un tribunal toutes les personnes qui pourraient bénéficier de cette mesure d'amnistie, afin que celui-ci vérifie que la demande est justifiée.

Cela poserait des problèmes importants. Il faut laisser toute liberté d'appréciation au juge de première instance. Celui-ci peut, en effet, fort bien relaxer la personne qui comparait devant lui, et c'est d'ailleurs ce qu'il avait fait en l'occurrence.

On peut également s'interroger sur la date du 16 avril. Les mêmes faits seront amnistiés ou non selon qu'ils auront été commis avant ou après cette date.

**M. Rémy Auchédé.** Il est possible de sous-amender notre amendement !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Il faut être cohérent ! Vous proposez tout simplement que les vols commis dans les magasins alimentaires sous l'empire d'un état de nécessité ou du fait de graves difficultés ne soient pas poursuivis.

**Mme Muguette Jacquaint.** Sous-amendez, madame le rapporteur !

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Je rappelle que le code pénal prévoit que l'auteur des faits n'est pas punissable, et qu'il ne peut donc y avoir de condamnation, lorsque l'état de nécessité existe. Il faut effectivement conforter cette disposition du code pénal qui permet au juge de tenir compte de l'état de nécessité. Mais l'appréciation est de la compétence du juge. Vous ne pouvez pas ouvrir la voie à une amnistie aussi floue et aussi incertaine qui pourrait être revendiquée dans n'importe quelles conditions.

Je le répète, il faut laisser au juge...

**M. Jean-Pierre Brard.** Non !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** ... la possibilité que le droit français lui reconnaît, et lui laisser le soin d'en faire bon usage.

**M. Jean-Pierre Brard.** L'affaire de Poitiers infirme ce que vous dites ! Il faut moraliser !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Nous ne pouvons pas substituer au pouvoir d'appréciation du juge une amnistie aussi floue et aussi générale.

**Mme le président.** La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Je n'interviens pas à nouveau pour faire pleurer dans les chaumières, mais quand même ! Comment voulez-vous faire admettre que cette femme, cette mère de famille serait coupable d'un vol de viande, alors qu'elle ne pouvait tout simplement plus supporter que ses enfants mangent des pâtes ? Comment prétendre qu'il y a une justice dans ce pays alors que nous payons, avec de l'argent public, pour faire détruire des tonnes de viande, de fruits, de légumes et de lait ? Et on reproche à cette mère de famille d'avoir volé de la viande pour ses enfants dans un grand magasin ! Il y a là une injustice criante ! Je serais presque tentée de dire que le plus grand voleur, c'est l'État ! Car il prend de l'argent aux familles déjà pauvres pour financer la destruction de produits alimentaires !

Je pourrais donner bien d'autres exemples et il est évident que nous devons rétablir une certaine justice et légiférer !

**Mme le président.** M. le ministre a précisé que la notion d'état de nécessité figurait déjà dans le code pénal.

Je mets aux voix l'amendement n° 553 corrigé.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 9

**Mme le président.** « Art. 9. – Il est ajouté à la sous-section 1 de la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre VI du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale un article L. 161-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 161-1-2. – Les organismes de sécurité sociale qui servent des prestations sont tenus d'instituer un médiateur chargé de recevoir les réclamations que toute personne ressortissante de l'organisme, ou invoquant cette qualité, souhaite présenter sur une affaire la concernant ou sur une question mettant en cause le fonctionnement de l'organisme.

« Le médiateur est nommé, pour une période qui ne peut être inférieure à trois ans, par le conseil d'administration de l'organisme, sur une liste établie par le Médiateur de la République. Il propose au conseil d'administration les solutions qu'il estime équitable d'apporter aux affaires dont il a été saisi, et lui adresse périodiquement les propositions d'adaptation des procédures de l'organisme qui lui paraissent propres à améliorer l'accès de ses ressortissants à leurs droits.

« Les conventions d'objectifs et de gestion mentionnées aux articles L. 227-1, L. 611-6-1 et L. 633-12 du présent code, et à l'article 1002-4 du code rural, définissent les modalités pratiques d'exercice de leur mission par les médiateurs, et les moyens qui leur sont fournis pour exercer cette mission. »

Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à M. Charles Gheerbrant.

**M. Charles Gheerbrant.** L'article 9 propose d'instituer des médiateurs auprès des organismes de sécurité sociale, chargés de recevoir les réclamations des ressortissants. C'est une innovation intéressante pour les assurés sociaux mais il convient d'en mesurer et d'en définir pleinement la portée. Nous connaissons les uns et les autres les réticences des conseils d'administration des caisses sur ce sujet.

Or, pour qu'une médiation soit efficace, il faut que l'existence et la personnalité du médiateur soient incontestées et acceptées par toutes les parties. De plus, il ne faudrait pas qu'une telle disposition aboutisse paradoxalement à une inflation inconsidérée et à un engorgement des réclamations.

L'appel à un médiateur ne doit intervenir que lorsque les autres voies de recours sont épuisées. Je pense notamment aux commissions amiables dont se sont dotés les organismes. Les assurés sociaux peuvent les saisir librement et de nombreux litiges doivent pouvoir être réglés dans ce cadre.

Instituer une possibilité de médiation complémentaire est une bonne chose mais toute la difficulté – nous en avons longuement discuté en commission – tient dans l'assurance d'indépendance de ce médiateur. Il ne peut à l'évidence appartenir à l'organisme, être nommé par lui ou être imposé par une autorité administrative étrangère au fonctionnement des caisses.

Pour moi, seuls le Médiateur de la République, ses services, ses délégués départementaux, disposent de la crédibilité et de l'indépendance reconnues et incontestées pour

s'acquitter de cette tâche. Dans mon département du Pas-de-Calais, le délégué départemental du Médiateur a déjà des relations permanentes avec le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie.

Si nous confirmons un tel schéma, nous n'ajouterons pas une nouvelle et énième instance. Il s'agira simplement de réaffirmer les compétences du Médiateur de la République et de ses délégués départementaux sur l'ensemble des organismes de protection sociale, quitte à renforcer leurs moyens d'action. Nous conserverons alors la prérogative de saisine du médiateur, ce qui permettra un utile filtrage des réclamations. Je rappelle que les commissions amiables doivent faire leur travail préalable.

Une telle approche est partagée, je crois, par l'ensemble des députés du groupe de l'UDF. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**Mme le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** L'article 9 met en évidence le fait que le Gouvernement comme Mme le rapporteur ont des difficultés à prendre en compte toute la richesse du travail parlementaire. En effet, dès que sont exprimées des propositions intéressantes et utiles pour les gens qui sont en situation de désespoir, qui n'ont plus de moyens, qui ne voient plus comment s'en sortir, qui ne parviennent pas à joindre les deux bouts à la fin du mois, on nous oppose l'argument de la difficulté, de la complexité ou du caractère délicat de leur mise en œuvre.

Autant dire que tout cela n'est guère convaincant. Si les législateurs ne sont pas capables de surmonter cette complexité et cette difficulté, on se demande à quoi ils peuvent bien servir !

J'ai déjà rappelé que nous attachions une grande importance au développement des médiations dans la recherche de solutions à des conflits, sous réserve, bien entendu, que cela ne compromette pas la possibilité d'agir en justice et, bien entendu, s'accompagne d'une simplification des procédures.

Au sein des organismes de sécurité sociale, l'enjeu est important. Il l'est d'ailleurs tout autant à l'ANPE, aux ASSEDIC, et dans les services fiscaux. Le succès rencontré par le Médiateur de la République et ses délégués départementaux montre l'utilité de tels mécanismes.

La présence de médiateurs choisis sur une liste établie par le Médiateur de la République devrait permettre de réduire la quantité de dossiers que nous lui transmettons.

A cet égard, relevons que, dans son rapport pour 1996, le Médiateur se satisfait de cette ouverture, qui répond à l'une de ses propositions. Dans le même rapport, il relève également les délais de recours très longs devant la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents de travail. Un mécanisme efficace de médiation devrait permettre de soulager cette juridiction et d'atténuer en conséquence les effets parfois désastreux des lenteurs du système judiciaire.

Il serait d'ailleurs tout à fait utile de prévoir, dans la loi, un délai de réponse du médiateur, et donc des organismes concernés.

Enfin, les efforts de médiation devraient impérativement s'accompagner d'efforts de cohérence dans le traitement des cas particuliers. Il convient de veiller à ce que cette nouvelle jurisprudence de la médiation ne conduise pas à des incohérences et, par suite, à des injustices.

Je me contenterai de prendre l'exemple, puisé dans le rapport du Médiateur, de deux réclamations. L'une est enregistrée sous le numéro 94-2586, et l'autre sous le numéro 95-3144. Elles résultent de litiges analogues s'agissant d'informations incomplètes sur les pensions de retraite ayant conduit à une diminution importante des pensions versées, mais elles ont été l'objet d'attitudes différentes de la part de deux caisses de sécurité sociale.

Si l'une des caisses a accepté de rétablir la situation en tenant compte de sa propre responsabilité, l'autre n'a jamais voulu se soumettre, pénalisant gravement une retraitée.

La coordination des médiateurs sera donc essentielle pour éviter des disparités sans fondement et aux lourdes conséquences, étant entendu que la règle devrait être l'alignement sur les positions les plus favorables aux citoyens.

**Mme le président.** La parole est à M. Emmanuel Dewees.

**M. Emmanuel Dewees.** Si je me suis inscrit sur cet article, c'est pour me féliciter, comme les précédents orateurs, de l'institution d'un médiateur dans les caisses primaires d'assurance maladie. J'avais aussi l'intention de plaider pour l'extension de la formule de la médiation à d'autres institutions, telles que les ASSEDIC et l'ANPE, que des collègues ont citées avant moi.

Comme l'a dit Mme le rapporteur, la formule de la médiation a eu un grand succès, et l'on a vu fleurir au cours de notre discussion de multiples propositions. Un amendement précédemment examiné prévoyait l'instauration d'un médiateur dans les rapports de droit privé, entre les banquiers et leurs clients.

La tentation que nous avons de créer des médiateurs ne cède pas à une mode. Elle est plutôt révélatrice d'une difficulté que nous n'avons pas suffisamment évoquée jusqu'à présent. En effet, on constate sur le terrain que nos administrations et nos services publics ne sont pas adaptés à une bonne qualité d'écoute des publics que le texte en discussion veut protéger prioritairement.

Les personnes démunies constituent un public particulier, allergique au guichet et maladroit dans la régularisation des dossiers administratifs. Il est tout aussi vrai que nos fonctionnaires et assimilés n'ont pas été formés à l'accueil d'un tel public. Les tentatives que nous faisons pour instaurer des médiations doivent donc également prendre en compte cette difficulté.

Dans cet esprit, je ferai une suggestion qui, je le sais bien, ne relève non pas du domaine de la loi, mais de l'organisation administrative du règlement.

Je propose que, dans chaque service public et administration, on forme, autant que faire se peut, nos fonctionnaires et assimilés à l'accueil des publics en difficulté et des personnes démunies. A tout le moins, il pourrait y avoir, dans chaque organisme, une personne qui, dégagée de certaines tâches matérielles, ait la disponibilité nécessaire pour ce faire. Cette personne devrait bien évidemment être formée et motivée, mais aussi identifiée.

Dans les villes moyennes, notamment dans celle dont je suis l'élu, Dunkerque, on a très facilement connaissance dans chaque service, dans chaque administration, du fonctionnaire, de la personne de bonne volonté que l'on peut sensibiliser à un dossier particulier. Par un simple coup de fil, par un contact informel, on arrive ainsi souvent à débloquer des situations, à éviter des contentieux et de multiples courriers.

Je suggère donc, monsieur le ministre, bien que cela soit en marge de notre discussion législative, que, au sein de chaque administration locale, une personne soit plus spécialement chargée de l'écoute du public défavorisé. On gagnerait du temps et on agirait mieux pour prévenir certaines situations particulières qui se révèlent par la suite très difficiles à régler.

**Mme le président.** La parole est à M. Denis Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** L'institution d'un médiateur dans les organismes de sécurité sociale qui servent des prestations est une excellente initiative, souhaitée par de nombreux députés.

Mais j'ai à ce sujet un message à faire passer : il importe que le médiateur social soit indépendant des organismes concernés ; il ne doit pas être un de leurs employés.

**Mme le président.** La parole est à M. Pierre Cardo.

**M. Pierre Cardo.** L'intérêt de l'article 9 est d'introduire une médiation, même si c'est d'une manière un peu trop restreinte, puisqu'il ne concerne que les organismes de sécurité sociale.

Je rappelle qu'il existe déjà des médiateurs à la caisse d'allocations familiales.

En tout cas, il vaudrait mieux garantir une totale indépendance au médiateur par rapport à l'organisme au sein duquel il œuvre si l'on veut qu'il fasse de la véritable médiation.

Au-delà de ce qui a été dit par l'un de mes collègues sur la formation nécessaire – des médiateurs –, qui doivent apporter des réponses adaptées, il me semblerait préférable de les rattacher au Médiateur de la République. Il conviendrait donc d'étendre le rôle de celui-ci plutôt que de multiplier des médiateurs placés dans les différents organismes ; et dont l'indépendance pourrait poser un problème.

**Mme le président.** La parole est à M. Germain Gengenwin.

**M. Germain Gengenwin.** L'article 9 tend à instituer un médiateur dans les organismes de sécurité sociale. Il donne l'impression que l'on veut se donner bonne conscience. Je crains pour ma part qu'une telle mesure se traduise un manque de confiance, voire un désaveu des chefs de service de nos différentes caisses d'assurances sociales.

Quel va être le résultat de la mesure ?

Les chefs de service, qui sont censés faire avancer et régler les dossiers, transmettant ceux-ci au médiateur, c'est-à-dire à l'usine à gaz que l'on est en train de construire. En définitive, tout cela ne fera qu'allonger la procédure et donc desservira ceux que nous pensons vouloir servir. Dans ces conditions, je regrette de ne pas avoir déposé un amendement de suppression de l'article.

Je profite de l'occasion, madame le président, pour préciser que si, tout à l'heure, nous nous sommes fait piéger sur trois amendements qui avaient en fait une structure différente, c'est que nous n'avons pas été assez attentifs à la procédure. *(Sourires.)*

**Mme le président.** La parole est à Mme le rapporteur.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** L'article 9 est très important, car il prévoit l'institution d'un médiateur auprès des organismes de sécurité sociale.

En commission, la discussion a été fort riche. Elle a donné lieu à un véritable travail législatif et un consensus s'est dégagé entre les groupes. Nous avons tenté d'identifier toutes les difficultés et d'y remédier.

Quel était le premier problème qui se posait à nous ? Il s'agissait de savoir si le médiateur institué auprès des caisses devait être indépendant.

Plusieurs organismes de sécurité sociale nous ont fait valoir qu'ils avaient institué depuis fort longtemps des médiateurs – en fait ; un service aux usagers – nommés par leurs conseils d'administration. Certains d'entre nous y ont été sensibles et se sont demandés, puisqu'il existait un système qui fonctionnait bien, s'il valait la peine d'en créer un autre.

La fonction de médiateur n'a de sens que si le médiateur est une personne indépendante. En aucun cas, le médiateur ne saurait être nommé par le conseil d'administration des caisses.

D'où un deuxième problème : si le médiateur n'est pas nommé par le conseil d'administration des caisses, par qui doit-il l'être ?

La première personne qui vient à notre esprit est le Médiateur de la République. J'ai longuement auditionné cette personnalité dans le cadre des travaux préparatoires à mon rapport. Il m'a fait observer, à moi et aux commissaires qui avaient bien voulu m'accompagner, que la médiation de la République ne disposait pas des services nécessaires pour établir, dans chaque département ; la liste des personnalités susceptibles d'exercer les fonctions de médiateur, ni pour vérifier leur honorabilité ou leur disponibilité.

On peut remarquer qu'il existe déjà une fonction qui se rapproche de celle de médiateur : je veux parler des conciliateurs de justice, qui sont désignés par le préfet.

Il serait donc utile que les listes soient établies par les préfets, qui pourraient vérifier la disponibilité et l'honorabilité des futurs médiateurs, étant bien entendu que ceux-ci seraient nommés par le Médiateur de la République.

Troisième problème : le texte du projet de loi, ne se référant qu'aux « organismes de sécurité sociale », n'englobe pas les caisses d'allocations familiales, d'assurance sociale ou de vieillesse. *Quid* de l'ANPE et de l'ASSEDIC ? C'est la question qu'ont posée nombre d'entre nous. Il est vrai que, dans nos permanences, nous avons connaissance de litiges qui intéressent aussi ces deux organismes.

Nous avons préféré, quant à nous, les termes « organismes de protection sociale qui servent des prestations », intégrant en particulier les ASSEDIC.

Le texte de l'article 9 tel qu'il nous a été soumis, monsieur le ministre, n'est pas très clair. Il y est précisé que le médiateur est nommé « pour une période qui ne peut être inférieure à trois ans ». Qu'est-ce que cela veut dire ? Six ans ? Dix ans ? Dans quelles conditions sera-t-il mis fin à ses fonctions ?

La formule selon laquelle le médiateur est nommé « pour une période de six ans non renouvelable » garantit parfaitement par son indépendance : il ne sera pas soumis, contrairement à nous, mes chers collègues, à renouvellement. (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Le renouvellement est imminent pour certains !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Nous verrons peut-être cela bientôt, monsieur Brard.

Ainsi, le médiateur n'aura pas l'occasion de faire, ni à l'intérieur de son organisme ni auprès de qui que ce soit, une campagne électorale en vue de son renouvellement.

Monsieur Cardo, vous avez posé un problème de fond : les médiateurs que nous souhaitons instituer doivent-ils avoir un lien institutionnel avec les services du Médiateur de la République ? Allons-nous créer une sorte de grand service de la médiation de la République, le Médiateur de la République étant au sommet de l'échelle, avenue d'Iéna, avec ses délégués auprès des préfets, qui existent déjà, mais en plus avec un service de médiation placé auprès des organismes concernés et relevant de lui ?

A l'évidence, votre proposition de création d'un grand service du Médiateur de la République n'est pas recevable car la structure serait beaucoup trop lourde. Je pense que la commission a bien fait de ne pas la retenir.

**M. Germain Gengenwin.** Cela aurait créé des emplois !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** En revanche, l'institution, auprès des organismes de sécurité sociale, de médiateurs dont l'indépendance n'avait pas été prévue par le texte initial et dont la nomination relèverait du Médiateur de la République, est de nature à répondre à l'attente des personnes en difficulté, qui ont souvent l'impression de se heurter à un mur, de ne pas recevoir les explications qu'elles méritent alors qu'elles essaient de résoudre leurs difficultés.

**Mme le président.** Nous en arrivons aux amendements à l'article 9.

Mme Bredin, M. Janquin et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 402, ainsi libellé :

« Avant le premier alinéa de l'article 9, insérer le paragraphe suivant :

« I. – L'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle règle également les différends auxquels donne lieu l'application de l'aide médicale au titre des articles 187-1 et 187-2 du code de la famille et de l'aide sociale. »

La parole est à M. Serge Janquin.

**M. Serge Janquin.** Actuellement, tout demandeur de l'aide médicale doit solliciter le conseil général, et s'il estime que la décision prise à son endroit n'est pas fondée, qu'elle est injuste ou arbitraire, il est dépourvu de tout recours judiciaire.

Dans un souci de cohérence et d'égalité de tous devant la loi, la disposition que nous proposons vise à confier tout contentieux de l'aide médicale des conseils généraux au tribunal des affaires de sécurité sociale. Chaque bénéficiaire de l'aide médicale doit disposer d'un droit à la santé sans équivoque, égal pour tous dans l'ensemble de ses dispositions et qui, comme tout droit, relève du juge judiciaire, seul garant des libertés individuelles.

Cette construction juridique fait du requérant un citoyen de droit en matière de santé. Elle lui garantit non seulement l'accès à ses droits, mais aussi leur exercice effectif, distinction à laquelle notre présidente est si justement attachée.

**Mme le président.** Effectivement !

Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Il existe déjà toute une structure qui permet de régler les litiges relatifs à l'admission à l'aide médicale, monsieur Janquin. Il y a une commission locale, présidée par un magistrat. On peut bien sûr faire appel devant une commission nationale, présidée elle aussi par un magistrat. Et, *in fine*, on peut faire intervenir le Conseil d'Etat.

Vous proposez de transférer au tribunal des affaires de sécurité sociale le règlement des litiges qui incombent actuellement à ces juridictions – je ne sais pas d'ailleurs si on peut leur donner cette appellation! – qui sont très utiles, qui font très bien leur travail et ont le mérite de la rapidité, de l'efficacité. Je doute beaucoup que cette solution soit plus rapide, plus pratique et donne plus satisfaction aux gens confrontés à des litiges en matière d'aide médicale. C'est pourquoi la commission a repoussé cet amendement.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Comme l'a très bien dit Mme le rapporteur, il existe déjà des juridictions spécialisées en matière d'aide sociale. Elles fonctionnent. Les recours contre les décisions des commissions d'admission sont examinés par les commissions départementales de l'aide sociale, que préside un magistrat de l'ordre judiciaire. La commission centrale de l'aide sociale est composée de magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de l'ordre judiciaire. Il convient de souligner que l'on retrouve, dans l'organisation de ce contentieux, les garanties propres aux juridictions administratives, comme l'organisation d'une procédure contradictoire écrite ou le double degré de juridiction.

Le transfert de compétences aux tribunaux des affaires de sécurité sociale qui nous est proposé, outre qu'il conduirait à une dispersion peu judicieuse du contentieux de l'aide sociale, n'apparaît pas de nature à renforcer les droits des demandeurs de l'aide médicale départementale. Je ne pense pas que ce serait un progrès.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 402.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** Je suis saisie de trois amendements, nos 577 corrigé, 387 et 100, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 577 corrigé, présenté par M. Cardo, est ainsi rédigé :

« Au début du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale, substituer aux mots : "Les organismes de sécurité sociale qui servent des prestations sont tenus d'instituer un médiateur", les mots : "Il est institué dans les organismes de protection sociale y compris les caisses d'allocations familiales, servant des prestations, un Médiateur relevant du Médiateur de la République". »

L'amendement n° 387, présenté par M. Geoffroy, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale par la phrase suivante : "Ce médiateur exerce sa fonction sous l'autorité hiérarchique du Médiateur de la République". »

L'amendement n° 100, présenté par Mme Bachelot-Narquin, rapporteur, M. Couanau et M. Malhuret, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale : "Le médiateur est une personnalité indépendante dudit organisme, nommée pour une période de six ans non renouvelable, par le Médiateur de la République, sur une liste établie par le préfet". »

La parole est à M. Pierre Cardo, pour soutenir l'amendement n° 577 corrigé.

**M. Pierre Cardo.** Comme je l'ai dit tout à l'heure, je souhaite que le médiateur soit indépendant de l'organisme de sécurité sociale – notion que l'amendement n° 99 de la commission proposera d'élargir en parlant d'organisme de « protection » sociale, ce qui est bien. Mais nous nous adressons à une population qui a des difficultés à s'y retrouver dans notre société – c'est d'ailleurs déjà notre cas à nous, qui ne sommes pas des exclus – et il me paraissait intéressant de défendre l'hypothèse d'une seule entité de médiation sur le territoire national, malgré l'avis de la commission. Il ne s'agit pas de créer une institution extrêmement lourde qui ajouterait à la complexité de notre administration.

**Mme le président.** La parole est à M. Daniel Garrigue, pour soutenir l'amendement n° 387.

**M. Daniel Garrigue.** A première vue, l'institution de médiateurs paraît de nature à simplifier les relations entre les usagers et les organismes de sécurité sociale. Néanmoins, je suis un peu méfiant à l'égard de ce type de procédure qui consiste à dessaisir systématiquement ceux qui sont les interlocuteurs naturels, c'est-à-dire, au-delà des administrations, les élus et les juridictions.

Par ailleurs, je crains que la multiplication des médiateurs auprès des différents organismes ne soit à l'origine de divergences d'interprétation, de position. Les administrés ressentiront en effet d'extraordinaires frustrations si les interprétations sont fondamentalement différentes selon les caisses.

Si l'on crée ces médiateurs, il me paraît donc nécessaire d'assurer une certaine unité de vues et de doctrine. L'amendement n° 387 évoque « l'autorité hiérarchique ». Ce n'est peut-être pas le terme le plus approprié, mais je pense que les médiateurs devraient être soumis à certaines directives d'interprétation commune qui relèveraient de la compétence du Médiateur de la République. Ce dernier pourra d'ailleurs toujours être saisi, ce qui risque d'entraîner des duplications de procédure et des contradictions extrêmement dangereuses.

**Mme le président.** La parole est à Mme le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 100 et donner l'avis de la commission sur les amendements nos 577 corrigé et 387.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Si vous le permettez, madame le président, je souhaiterais que l'amendement n° 100 soit défendu par M. Malhuret. Je donnerai mon avis après.

**Mme le président.** La parole est à M. Claude Malhuret pour soutenir l'amendement n° 100.

**M. Claude Malhuret.** Je suis quelque peu embarrassé que ces trois amendements donnent lieu à une discussion commune, car je ne suis pas défavorable à l'amendement de Pierre Cardo. Néanmoins, si le débat en séance plénière se termine de la même façon qu'en commission, c'est-à-dire si son amendement est repoussé, je considère l'amendement n° 100 comme un amendement de repli tout à fait positif et acceptable.

Je serai bref, car Mme Bachelot a très bien expliqué de quoi il s'agissait dans son intervention préliminaire.

Avec le recul du temps, peut-on dire du Médiateur de la République qu'il est une bonne institution. On peut dire, je crois, que c'est une bonne institution. Elle n'a pas changé fondamentalement les choses et beaucoup reste à faire, mais c'est un pas important vers le rapprochement,

que nous souhaitons tous de l'administration et des citoyens. Le Médiateur de la République doit permettre de changer des habitudes séculaires en France, notamment l'attitude hautaine de l'administration vis-à-vis de ses administrés. De ce point de vue, le combat ne fait que commencer, il faut qu'il continue.

On ne peut donc que saluer l'introduction, dans le texte du Gouvernement, d'une disposition instituant un médiateur dans certaines institutions spécifiques. Toutefois, un problème se pose. En effet, qui dit médiateur dit indépendance. Mais si le médiateur est nommé par le conseil d'administration de l'organisme, comme on nous le propose, un soupçon immédiat va peser sur lui, et sans doute même plus qu'un soupçon. Ce ne sera pas vraiment un médiateur, ce sera plutôt le bureau des plaintes habituel. Il sera chargé d'écrire les lettres, que nous connaissons trop, de la part de l'organisme, dans lesquelles on pourra lire : « Nous sommes désolés, mais c'est ainsi parce que tel ou tel texte nous l'impose. » Nous savons comment cela se terminera !

Il faut donc que le médiateur soit réellement indépendant et, pour cela, il faut qu'il soit nommé par une autorité différente du conseil d'administration de l'organisme. Il semble logique, et nous retrouvons ici l'idée de Pierre Cardo, que cette autorité soit le Médiateur de la République. Celui-ci ayant un représentant dans chaque département la mesure serait décentralisée.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je dois avouer que, devant les difficultés suscitées par l'instauration d'un médiateur dans tous les organismes de sécurité sociale, j'ai été tentée de déposer un amendement de suppression de l'article 9. J'ai toutefois été très sensible à l'argumentation de nombreux collègues et des associations qui sont en contact avec les plus démunis et qui sont extrêmement attachées à la notion de médiateur car, après tout, c'est pour ces démunis que nous faisons cette loi. Nous avons donc proposé un amendement, que M. Malhuret vient de défendre excellemment, visant à changer les modalités de nomination du médiateur, et cette proposition me paraît de nature à recueillir un large consensus dans notre assemblée.

Je tiens toutefois à dire à M. Geoffroy, comme à M. Garrigue, qui a présenté en son nom une argumentation éminemment réversible, que bien des gens dénoncent la sur-administration dont « bénéficie » notre pays et qu'instaurer encore une administration supplémentaire, qui serait un maillage du territoire par l'administration de la médiation de la République, irait à l'encontre de l'allègement administratif auquel nous devons procéder.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Ce que vient de dire Mme le rapporteur est plein de bon sens. Personnellement, je pense que c'est des organismes eux-mêmes que devront naître, dans les années qui viennent, de nouvelles relations avec les usagers. Par conséquent, malgré l'éminente personnalité de leurs auteurs, animés d'un esprit que je salue, je ne saurais accepter des amendements qui tendraient à créer une sorte de grande fonction médiatrice, comme si toute la France se déréglaît, comme si les caisses étaient incapables de répondre aux besoins du quotidien au point que nous soyons obligés de faire surgir une grande médiation générale pour réguler ce qui aurait été dérégulé. Je ne puis que m'y opposer.

Je crois, en revanche, que l'amendement de Mme Bachelot, défendu par M. Malhuret, est un bon compromis car il assure l'indépendance d'une fonction qui, rappelons-le, doit rester une fonction d'appoint : où irions-nous si, demain, les caisses d'allocations familiales ou tout autre organisme de sécurité sociale se révélaient incapables d'améliorer leurs relations avec les usagers ?

**M. Germain Gengenwin.** Eh oui !

**M. Charles Gheerbrant.** Supprimons l'article !

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Non, car ce texte est le fruit de toute une série de compromis, y compris avec le Conseil économique et social.

Permettez à l'élu local que je suis, qui n'a pas l'habitude de parler la langue de bois, de penser que la tâche la plus importante pour nous est de faire en sorte que les directeurs d'organismes sociaux se donnent eux-mêmes les moyens, au sein même de leurs organismes, d'un dialogue au quotidien d'une bien meilleure qualité. Là est la question majeure. Pour le reste, on peut admettre un besoin de médiation durant une période transitoire, mais cela ne doit pas pour autant dispenser tous les responsables, présidents, administrateurs et directeurs, de mettre leurs organismes sociaux au service des usagers, en particulier des plus fragiles d'entre eux.

Voilà pourquoi je me rallie à l'amendement n° 100 de Mme Bachelot et de M. Malhuret.

Quant à M. Cardo et à M. Geoffroy, j'ai le regret de leur dire que je ne peux pas accepter leurs amendements.

**Mme le président.** Monsieur Cardo, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Pierre Cardo.** Compte tenu du rapprochement des principes, je le retire.

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Merci beaucoup !

**Mme le président.** L'amendement n° 577 corrigé est retiré.

Monsieur Garrigue, pensez-vous pouvoir retirer l'amendement n° 387 ?

**M. Daniel Garrigue.** Mon objectif n'est en rien de créer une administration de la médiation, madame le rapporteur, mon seul souci est d'assurer une cohérence entre les positions des différents médiateurs. Peut-être la nomination par le Médiateur de la République va-t-elle dans ce sens, mais nous pourrions aller un peu loin. Sinon, je le répète, nous allons au-devant de divergences d'interprétation considérables.

Cela dit, j'accepte de retirer l'amendement n° 387.

**M. le ministre du travail et des affaires sociales et Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Merci !

**Mme le président.** L'amendement n° 387 est retiré.

La parole est à M. Germain Gengenwin.

**M. Germain Gengenwin.** Je ne suis ni directeur de caisse ni membre de conseil d'administration, mais si je l'étais, je m'inquiérais de la mise en place d'un médiateur, qui plus est placé sous l'autorité du Médiateur de la République. Seul le Gouvernement est en position de proposer un amendement de suppression de l'article 9 ; mais nous faisons confiance aux sénateurs qui vont certainement analyser tout cela de très près.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 100.

(L'amendement est adopté.)



**Mme le président.** Mme Bachelot-Narquin, rapporteur, MM. Brossard, Bur et Dessaint ont présenté un amendement, n° 99, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale, substituer au mot : "sécurité", le mot : "protection". »

La parole est à M. le rapporteur.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** J'ai longuement évoqué ce point dans mon propos introductif. Nous souhaitons remplacer les mots « sécurité sociale » par les mots « protection sociale », justement pour permettre d'instituer un médiateur à l'ANPE et à l'ASSEDIC.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Favorable.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 99.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme le président.** Je suis saisie de trois amendements, nos 558 corrigé, 216 et 284 corrigé, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 558 corrigé de Mme Christine Boutin n'est pas défendu.

L'amendement n° 216, présenté par M. Sarre, est ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la santé publique par l'alinéa suivant :

« Les ASSEDIC, l'ANPE seront tenues de nommer un médiateur, personne indépendante nommée par le conseil d'administration et choisie sur une liste établie par le Médiateur de la République. »

L'amendement n° 284 corrigé, présenté par Mme Jacquaint, MM. Brard, Bocquet et les membres du groupe communiste est ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la santé publique par l'alinéa suivant :

« Les conseils d'administration des ASSEDIC et de l'ANPE sont tenus de nommer un médiateur sur une liste établie par le Médiateur de la République. »

La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour défendre l'amendement n° 216.

**M. Jean-Pierre Brard.** Si j'ai bien compris ce que Mme le rapporteur vient de dire – mais elle n'a pas l'air de partager mon interprétation – l'amendement de notre collègue Georges Sarre devrait être satisfait par la modification rédactionnelle qui vient d'être adoptée.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je vais vous répondre.

**M. Jean-Pierre Brard.** Les citoyens, les ayants droit doivent pouvoir recourir à un médiateur devant les ASSEDIC. J'ai cité hier un exemple qui montre combien c'est important. Vous savez, comme moi, qu'en raison de la montée du chômage les agents des ASSEDIC sont en nombre très insuffisant et ne peuvent traiter les dossiers avec la précision nécessaire. Ils ne peuvent consacrer suffisamment de temps à chaque demandeur. Il paraît dès lors nécessaire d'instituer un médiateur pour que les ASSEDIC, ne soient pas ressenties comme étant déshumanisées,

ce qui serait injuste. Cela permettrait aux gens d'exercer leur droit de recours en ayant les meilleures chances d'être entendus et d'éviter que des injustices ne soient commises.

Mais j'attends, madame le rapporteur, que vous me disiez si cet amendement est ou non satisfait par l'adoption du précédent. Ce que vous allez me répondre est très important et figurera au *Journal officiel*.

**Mme le président.** Ce que dit Mme le rapporteur est toujours important, monsieur Brard !

La parole est à Mme le rapporteur.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** L'amendement que nous venons d'adopter prend en compte l'ensemble des organismes de protection sociale versant des prestations et qui recouvre les caisses primaires d'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales, mais exclut les caisses nationales.

Par ailleurs, parler d'organismes de « protection sociale » au lieu de « sécurité sociale » revient à inclure les ASSEDIC, mais pas l'ANPE, qui n'est pas un organisme de protection sociale.

Au demeurant, on peut se demander, monsieur Brard, quel serait le rôle d'un médiateur au sein de l'ANPE. Il n'aurait pas à régler de litiges portant sur les prestations, puisque l'organisme n'en verse pas.

Je réponds ainsi à Mme Jacquaint et à vous-même, et peut-être, à travers vous, à M. Sarre, ne sachant pas exactement quel amendement vous avez défendu.

**M. Jean-Pierre Brard.** L'amendement de M. Sarre. Cela fait partie de l'union bien comprise des forces de gauche !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Je réponds aussi par avance à l'amendement corrigé n° 284, que vous défendez peut-être tout à l'heure.

Nous avons été amenés à rejeter ces deux amendements parce qu'ils prévoient que le médiateur sera nommé sur une liste établie par le Médiateur de la République. Or, nous venons de voter que le médiateur sera nommé par le Médiateur de la République sur une liste établie par le préfet, ayant admis que le Médiateur de la République était dans l'impossibilité matérielle de dresser ces listes.

J'espère vous avoir répondu très complètement.

**Mme le président.** Monsieur Brard, je doute que vous puissiez retirer l'amendement de M. Sarre, à moins qu'il ne vous ait investi de cette faculté.

**M. Jean-Pierre Brard.** M. Sarre et moi-même nous comprenons à demi-mot, même quand nous ne les partageons pas tous. (*Sourires.*) Mais nous nous accordons sur le plus grand nombre, ce qui est très important. En particulier, pour tout ce qui concerne la justice sociale, nous sommes en symbiose.

Donc, madame le rapporteur, compte tenu des précisions que vous venez d'apporter, nous pouvons considérer que vous donnez satisfaction, pour l'essentiel, à la demande qui était formulée. Cela me permet de retirer l'amendement n° 216 de M. Sarre ainsi que, avec sa permission, l'amendement n° 284 corrigé de Mme Jacquaint. (*Sourires sur les bancs du groupe communiste.*)

**Mme le président.** Les amendements nos 216 et 284 corrigé sont retirés.

L'amendement n° 554 de M. Nicolin n'est pas défendu, non plus que l'amendement n° 328 de M. Bur.

MM. Biessy, Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 497, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale, après les mots : "au conseil d'administration", insérer les mots : ", dans un délai maximum de trois mois à compter de sa saisine." »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

**Mme Muguette Jacquaint.** Avec votre permission, madame le président, je défendrai en même temps les amendements n°s 497 et 503, qui ont le même esprit.

Chacun s'accorde à constater la pertinence des réponses et propositions formulées par les médiateurs. Nos deux amendements visent toutefois à réduire les délais de réponse, qui sont trop longs dans certains cas urgents.

Je suis consciente de la charge de travail qui pèse sur les médiateurs, souvent due, d'ailleurs, à des dossiers mal préparés. Du moins souhaiterais-je que, pour les procédures d'urgence, le délai puisse être raccourci.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** La commission a repoussé cet amendement. Fixer un délai de trois mois pour formuler les propositions destinées à apporter des solutions équitables – même si nous espérons qu'elles seront apportées plus rapidement – nous a paru difficile et de nature à alourdir la tâche du médiateur.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Le Gouvernement n'est pas favorable. On ne peut pas préjuger les délais dont le médiateur aura besoin. Par définition, sa médiation doit correspondre aux besoins.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 497.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** Je suis saisie d'un amendement, n° 503, présenté par MM. Biessy, Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés. Cet amendement est ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 161-1-2 du code de la sécurité sociale, insérer l'alinéa suivant :

« Dans les situations d'urgence, il peut, en outre, proposer au président du conseil d'administration de surseoir à une décision contestée, dans l'attente de la proposition d'une solution définie à l'alinéa précédent. »

Cet amendement a déjà été soutenu.

Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** Avis défavorable, c'est une évidence.

**Mme le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Même raisonnement !

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 503.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme le président.** L'amendement n° 329 de M. Bur n'est pas défendu, que de même l'amendement n° 559 de Mme Boutin.

Je mets aux voix l'article 9, modifié par les amendements adoptés.

*(L'article 9, ainsi modifié, est adopté.)*

### Après l'article 9

**Mme le président.** MM. Darrason, Bur, Malhuret et Jacquat ont présenté un amendement, n° 325, ainsi rédigé :

« Après l'article 9, insérer l'article suivant :

« Chaque centre du service national contribue à la lutte contre l'exclusion et au renforcement de la cohésion sociale en faisant appel à des médiateurs-citoyens qui participent à l'évaluation individuelle, au suivi et à l'orientation des jeunes. »

La parole est à M. Denis Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** Le 30 janvier 1997, ici même, le président de la commission de la défense, Jacques Boyon, disait à M. Millon : « M. le ministre l'a souligné à plusieurs reprises : le rendez-vous citoyen ne relève pas exclusivement du ministère de la défense, il est aussi l'affaire de l'ensemble des ministères et notamment des ministères civils concernés. » Et cela concernait ce dont je vais vous parler quelques instants, le médiateur citoyen.

Le nouveau rendez-vous citoyen qui va être instauré à titre expérimental en juin 1997 va réunir en un même lieu de 800 à 1 000 jeunes gens de toutes origines sociales pour suivre les activités programmées pendant une période de cinq jours. A ce titre, des tests de niveau général vont pour la première fois être effectués à l'échelle de toute une génération, masculine dans un premier temps.

Selon les statistiques de l'éducation nationale ainsi que celles de la direction du service national, on s'apercevra alors que de 5 % à 8 % de cette génération ne savent ni lire, ni écrire, ni compter, ce qui constitue un effectif moyen sur une année de 20 000 à 30 000 personnes. Quel avenir pour ces jeunes s'ils ne sont pas, dans le cadre même d'un rendez-vous citoyen, pris en charge directement par une institution humaine, individualisée et personnalisée ? Une institution qui, sans vouloir jouer le rôle de l'école, aura pour vocation d'orienter le jeune en situation difficile vers les meilleures formations possible et de suivre concrètement son parcours à l'issue du rendez-vous citoyen.

C'est en quelque sorte un rôle de tuteur – expression peut-être meilleure que celle de médiateur – qu'il convient aujourd'hui de créer dans le cadre du projet de loi examiné à l'Assemblée nationale.

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

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur.** La notion de médiateur-citoyen ne m'a pas paru parfaitement nette ! Toutefois, cet amendement est de nature à proposer une opportunité à l'occasion de ce rendez-vous citoyen, et la commission l'a accepté.

Madame le président, puis-je, respectueusement, vous demander s'il ne serait pas utile, après cet amendement, de lever la séance ? L'article 10 est, en effet, si complexe que sa discussion risque d'être assez longue.

**Mme le président.** J'y songe très sérieusement, madame le rapporteur !

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 325 ?

2

**M. le ministre du travail et des affaires sociales.** Le Gouvernement va s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée. J'espère qu'à la faveur des navettes on précisera mieux ce dont il s'agit, car je trouve que le concept n'est pas encore tout à fait mûr.

**M. Jean-Pierre Brard.** Le ministre a raison, pour une fois !

**Mme le président.** La parole est à M. Serge Janquin.

**M. Serge Janquin.** Contre l'amendement, avec mes regrets auprès de mon collègue Denis Jacquat. Je comprends bien son intention. Je dois dire, d'ailleurs, que l'entreprise est méritoire de vouloir ainsi donner un début de contenu au rendez-vous citoyen. Mais, ayant considéré qu'il n'avait pas réellement de contenu et qu'il était inutile, inconsistant et totalement disparate, nous ne voyons pas en quoi cette proposition vertueuse contribue à l'améliorer ou en à faciliter la compréhension.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 325.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

## ORDRE DU JOUR

**Mme le président.** Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, n° 3390, d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale :

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 3472) ;

M. Gérard Vignoble, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 3468).

La séance est levée.

*(La séance est levée à douze heures cinquante.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*









