

**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**9<sup>e</sup> Législature**

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992**

**(101<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

*Luratech*

**2<sup>e</sup> séance du mardi 3 décembre 1991**

***www.luratech.com***



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

1. **Rappel au règlement** (p. 7071).  
MM. Pascal Clément, le président.
2. **Convention générale avec le Cameroun sur la sécurité sociale.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 7072).  
M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales.  
M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Passage à la discussion de l'article unique.  
Article unique. - Adoption (p. 7073)
3. **Statut des agglomérations nouvelles.** - Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi (p. 7073).  
M. Jean-Pierre Worms, rapporteur de la commission des lois.  
MM. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; le président.  
Passage à la discussion des articles.  
Articles 2 bis, 3, 4, 5 et 5 bis. - Adoption (p. 7075)  
Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.
4. **Sécurité des chèques et des cartes de paiement.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 7077).  
M. Marcel Charmant, rapporteur de la commission des lois.  
M. Michel Sapin, ministre délégué à la justice.  
Discussion générale :  
MM. Michel Jacquemin, Jean-Pierre Philibert, Michel Suchod, Roger Gouhier, Jean-Louis Debré, Jean-Marie Daillet.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

Passage à la discussion des articles.

#### Article 1<sup>er</sup> (p. 7088)

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article 1<sup>er</sup> modifié.

#### Après l'article 1<sup>er</sup> (p. 7088)

Amendement n° 23 de M. Millet : MM. Roger Gouhier, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 24 de M. Millet : MM. Roger Gouhier, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

#### Article 2 (p. 7089)

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, Jean-Pierre Philibert, Michel Suchod. - Retrait.

Amendements identiques nos 43 de M. Jacquemin et 57 de M. Wolff : MM. Michel Jacquemin, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Amendement n° 44 de M. Jacquemin : MM. Michel Jacquemin, le ministre. - Retrait.

Amendement n° 58 de M. Wolff : MM. Jean-Pierre Philibert, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 59 de M. Wolff. - Rejet.

Amendements nos 46 de M. Jacquemin et 22 corrigé de M. Jean-Louis Masson : MM. Michel Jacquemin, Jean-Louis Debré, le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 46 ; rejet de l'amendement n° 22 corrigé.

Adoption de l'article 2.

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

5. **Dispositions diverses en matière de transports.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 7091).

6. **Ordre du jour** (p. 7091).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTIE DE M. LOÏC BOUVARD, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Clément, pour un rappel au règlement.

**M. Pascal Clément.** Monsieur le président, il s'agira plutôt de rappels au règlement en cascade.

Le premier a déjà été présenté en réunion de bureau, vous vous en souvenez sûrement. Il concerne le vote de nos collègues non inscrits.

Plus d'une vingtaine de députés appartiennent, en effet, à ce qu'il est convenu d'appeler le « groupe des non-inscrits », qui n'est d'ailleurs pas un groupe au sens du règlement. Or nous constatons, et toute la France avec nous, que certains textes sont désormais adoptés à la courte majorité d'une ou de deux voix. Je suis heureux que M. Jean-Pierre Sueur soit présent cet après-midi pour représenter le Gouvernement, puisque le projet lié à la décentralisation qu'il a défendu samedi a été adopté à deux voix de majorité ce jour-là un peu avant vingt heures.

Comme par hasard, les non-inscrits peu avant ce jour-là ont joué un grand rôle dans cette adoption.

**M. Jeanny Lorgeoux.** Mais c'est leur droit !

**M. Pascal Clément.** Monsieur le président, nous avons fait observer au bureau, donc à son président, qu'il convenait d'instaurer, une fois pour toutes, une règle déontologique relative au vote des non-inscrits.

Nous avons en effet constaté, les uns et les autres, lorsque nous présidons, monsieur le président, que certains députés qui siègent plutôt sur la gauche de cet hémicycle n'hésitent pas à aller sur la droite pour faire voter les non-inscrits.

**M. Jean-Luc Prével.** Scandaleux !

**M. Pascal Clément.** Je ne le tolère pas, quand je préside. D'autres vice-présidents l'admettent.

Pas plus tard que lors de la discussion du texte dont je viens de parler, et il a fallu qu'un de nos collègues intervienne - et selon ce qui m'a été dit, on est arrivé au bord de l'altercation - pour que M. Royer vote avec l'opposition et non avec la majorité ! Je cite M. Royer parce qu'il n'est pas suspect d'être tenté par ce qu'il est convenu d'appeler « l'ouverture ».

La première partie de mon rappel au règlement vise donc ce « vide juridique » relatif au vote des non-inscrits. Je vous indique que le groupe U.D.F. tient à ce que cette affaire soit réglée.

La seconde partie porte sur l'ordre du jour qui sera officialisé ce soir par la conférence des présidents.

Vous avez sans doute entendu dire, monsieur le président, qu'un texte portant diverses dispositions d'ordre social serait examiné lundi, comme par hasard. Que l'on travaille le lundi pendant la période du budget, passe encore ! Hors de cette période du budget, on peut s'interroger. Quand, de plus, il s'agit d'un texte qui comprend l'indemnisation des transfusés - sujet qui, ô combien légitimement ! scandalise profondément

le peuple français que nous représentons - on sent comme une manœuvre, une hypocrisie, une lâcheté dans le fait de choisir pour le discuter le jour où, chacun le sait, les députés sont retenus dans leur circonscription, s'occupent de leurs électeurs et de leur département.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Quel mépris, en effet !

**M. Pascal Clément.** Monsieur le président, nous en parlerons ce soir à la conférence des présidents, mais de deux choses l'une : soit le Gouvernement a l'honnêteté de bien vouloir disjoindre les autres diverses dispositions d'ordre social du sujet fondamental qu'est l'indemnisation des transfusés et il ne l'inscrit pas à l'ordre du jour de lundi, soit l'opposition, dans sa globalité, sera obligée de déposer une motion de censure sur le projet de loi de finances rectificative dont la discussion doit avoir lieu mercredi, selon l'ordre du jour prévu, afin que la discussion de la motion intervienne lundi après-midi avec vote lundi soir, ce qui contraindrait le Gouvernement à retirer le D.D.O.S. du programme de ce jour-là.

C'est dire, monsieur le président, que, comme en témoignent le vote des non-inscrits et les manœuvres tendant à faire passer un texte important dans un projet fourre-tout un lundi après-midi, il y a vraiment quelque chose de pourri...

**M. Jean-Louis Debré.** Au Gouvernement !

**M. Pascal Clément.** ... dans notre assemblée nationale. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

**M. Jean-Luc Prével.** Chacun sait que les socialistes ne sont plus des démocrates !

**M. Jean-Louis Debré.** Le Gouvernement est pourri !

**M. le président.** Chers collègues, je laisse à chacun la paternité des adjectifs utilisés, notamment pour le dernier.

**M. Francisque Perrut.** Ils sont vrais !

**M. le président.** Je n'irai certainement pas jusque-là. « Pourri » est peut-être un terme excessif. D'ailleurs, il ne faut pas prêter trop le flanc aux critiques qui nous sont déjà adressées.

**M. Jean-Pierre Philibert.** C'est une fin de règne !

**M. Jean-Louis Debré.** Ils sont aux abois ! C'est l'hallali !

**M. le président.** Monsieur Clément, j'ai pris note de vos propos qui portaient sur deux questions fort distinctes. Comme vous l'avez indiqué, il s'agissait de rappels au règlement en cascade.

La première partie concernait le vote des non-inscrits, un vieux problème.

**M. Jean-Luc Prével.** C'est inadmissible !

**M. le président.** Nous l'évoquerons en fin d'après-midi, à la conférence des présidents.

Hélas, il y a surtout des absents dans cet hémicycle et la procédure, que je considère comme tout à fait exécutable, du vote avec les clés permet toutes sortes d'excès.

**M. Jean-Louis Debré.** Avec les socialistes !

**M. Jeanny Lorgeoux.** Oh, ça suffit !

**M. Jean-Louis Debré.** Mais c'est vrai !

**M. le président.** Vous n'en avez cité qu'un, monsieur Clément.

**M. Jean-Luc Prél.** Il n'est pas correct de faire voter les absents !

**M. le président.** Il est des parlements où le vote électronique n'existe point. Nous en parlerons, je le répète, en conférence des présidents.

Pour ce qui est de la seconde partie de votre rappel au règlement, monsieur Clément, le concomitance que vous avez évoquée ne m'avait pas échappé. Nous en parlerons cet après-midi même.

**M. Pascal Clément.** Nous l'avons déjà évoquée !

**M. le président.** Il se peut d'ailleurs très bien qu'une motion de censure soit déposée en tout état de cause...

**M. Pascal Clément.** Non !

**M. le président.** ... et le hasard aurait alors bien fait les choses.

Je conçois, comme vous, qu'il est difficile d'admettre que la discussion d'un texte important intervienne un lundi.

**M. Pascal Clément.** Oui, c'est choquant !

**M. Jeanny Lorgeoux.** Dans ce cas, il faut voter la réforme selon laquelle l'Assemblée ne travaillerait que le mardi, le mercredi et le jeudi !

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur Lorgeoux !

**M. Jeanny Lorgeoux.** Pardonnez-moi !

**M. le président.** Le président de l'Assemblée nationale et le ministre des relations avec le Parlement, qui assisteront l'un et l'autre, cet après-midi, à la conférence des présidents vous entendront, monsieur Clément, et ils entendront d'autres présidents de groupe sur cette affaire qui est, en effet, sérieuse.

2

## CONVENTION GÉNÉRALE AVEC LE CAMEROUN SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

### Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'une convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun sur la sécurité sociale (ensemble un protocole relatif au régime d'assurances sociales des étudiants) (nos 2001 et 2072).

La parole est à M. le secrétaire d'État aux collectivités locales.

**M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'État.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je dois d'abord présenter les excuses de M. Roland Dumas qui avait prévu d'être présent ce matin, mais qui est retenu cet après-midi par ses obligations ministérielles. Il m'a demandé de bien vouloir le représenter devant l'Assemblée nationale.

La convention générale sur la sécurité sociale que la France a signée avec le Cameroun le 5 novembre 1990 a pour objet de coordonner les régimes français et camerounais de sécurité sociale dans toutes les branches où les systèmes propres à chaque partie permettant d'organiser une telle coordination. Ce texte est fondé sur les principes habituels d'égalité de traitement, de maintien des droits acquis et de liberté des transferts sociaux, notamment pour les cotisations à l'assurance volontaire.

Le premier point sur lequel je veux insister est que cet accord ne crée pas de droits nouveaux : les ressortissants de l'un ou de l'autre Etat qui sont durablement établis sur le territoire de l'autre restent, en effet, soumis à la législation du pays de résidence. Les prestations, y compris les prestations familiales, sont celles du pays d'accueil.

L'importance de cette convention pour les personnes qu'elle concerne tient, comme je l'ai souligné, à la coordination qu'elle instaure entre les régimes de sécurité sociale en

vue d'éviter les pertes de droits, lorsque les travailleurs ressortissants de l'une des parties s'installent sur le territoire de l'autre. A cet égard, on relèvera que ce texte, comme toutes les conventions de sécurité sociale, constitue un instrument utile en faveur de la politique d'expatriation nécessaire à l'implantation de nos entreprises à l'étranger.

Cela étant, la mise en concordance des systèmes sociaux propres à chaque pays ne couvre pas tous les domaines. Ainsi cette convention ne comporte pas de chapitre relatif à l'assurance-maladie car, au Cameroun, le risque maladie est couvert de façon toute autre que dans la législation française. Il n'était donc pas possible de jeter un pont entre les deux systèmes.

J'indique ensuite que, lors de la négociation de cette convention, l'objectif des négociateurs français répondait à des préoccupations pressantes alors que tel n'était pas le cas pour nos partenaires.

En effet, la communauté camerounaise en France est majoritairement composée d'étudiants, lesquels n'entrent pas dans le champ de la convention elle-même, mais relèvent du protocole, annexé à la convention, relatif au régime d'assurance sociale des étudiants. Au contraire, la convention intéresse principalement la nombreuse communauté française installée au Cameroun - environ 10 000 membres - qui est essentiellement formée de personnes exerçant une activité professionnelle. La convention concerne également, sous certains aspects, ceux de nos compatriotes qui ont travaillé dans ce pays et l'ont quitté pour venir résider en France.

L'un des principaux mérites de cette convention est qu'elle apporte enfin une solution au problème des Français qui ont travaillé et cotisé au Cameroun et qui résident maintenant en France. L'application de cette convention, dès qu'elle sera en vigueur, leur permettra d'obtenir la liquidation de la pension camerounaise qui leur est due, selon la technique de la « totalisation-proratization », et son versement en France.

Ce texte répond donc à l'attente de nombre de nos compatriotes qui ont quitté le Cameroun et dont les dossiers de pensions étaient bloqués depuis plusieurs années. Pour beaucoup, il en est résulté des situations particulièrement pénibles. Plusieurs membres de votre assemblée et du Sénat étaient d'ailleurs intervenus auprès du Gouvernement en souhaitant que cette convention puisse être rapidement conclue et mise en vigueur. C'est bien d'ailleurs en ayant à l'esprit l'urgence qu'il y avait à dénouer cette situation que nous nous sommes attachés, dès que le texte a été signé en décembre dernier, à ce qu'il puisse être présenté au Parlement dans les délais aussi rapides que le permettent nos procédures constitutionnelles.

Dans le même temps, nous sommes intervenus auprès des autorités camerounaises pour qu'elles s'acquittent aussi rapidement de leurs formalités internes, afin que la convention puisse entrer en vigueur et que nos compatriotes puissent au plus vite bénéficier des dispositions qui les concernent.

On sait que les difficultés politiques et économiques que connaissent beaucoup de pays d'Afrique se traduisent parfois par des défaillances et des retards dans l'application des conventions internationales. Ces manquements peuvent, dans certains cas, mettre nos ressortissants dans des situations difficiles. Cependant je rappelle que, grâce aux efforts de nos organismes de liaison chargés de la gestion de ces conventions, grâce aussi aux interventions de nos consulats auprès des caisses locales et de nos ambassades auprès des autorités politiques, nous parvenons en général à surmonter ces difficultés.

Celles-ci ne doivent en tout cas pas faire oublier que la majorité des conventions fonctionnent de façon à peu près satisfaisante. Ces accords internationaux restent au demeurant le support juridique le plus approprié pour permettre aux Etats d'apporter des solutions aux problèmes de protection sociale de leurs ressortissants expatriés. Dans le cas présent, nous avons lieu de penser que nos partenaires entendent bien s'acquitter de leurs obligations.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les quelques observations que je souhaitais présenter, au nom de M. Roland Dumas, à propos de cette convention de sécurité sociale avec le Cameroun qui, comme je l'ai dit, n'ajoute rien à la législation française existante, mais qui a pour nous le mérite d'apporter une solution aux problèmes des retraites de nos ressortissants.

Le Gouvernement souhaite donc que votre assemblée veuille bien en autoriser l'approbation.

**M. le président.** La parole est à M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

**M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, mes chers collègues, la présente convention, de facture classique, permet de résoudre plusieurs problèmes pratiques, concrets, auxquels étaient confrontés nos compatriotes au Cameroun, tant en matière de santé qu'en matière de retraites. Elle permet essentiellement aux Français qui y travaillent de bénéficier de droits supplémentaires.

Le transfert de leurs cotisations aux régimes français d'assurance volontaire est garanti, ce qui est capital. La faculté de cotiser à l'assurance volontaire camerounaise leur est par ailleurs ouverte. Mais surtout, les retraités concernés pourront bénéficier de leur pension camerounaise, quel que soit leur lieu de résidence, ce qui n'était pas possible jusqu'à présent. Elle permet donc de résoudre le problème de nombreux Français qui avaient travaillé ou qui travaillent au Cameroun et y avaient cotisé pour leur retraite, mais qui ne pouvaient pas en jouir s'ils revenaient en France.

L'originalité de la convention, qui traite des divers domaines couverts par la sécurité sociale, à l'exclusion du risque maladie - vous l'avez souligné, monsieur le secrétaire d'Etat - tient par ailleurs au financement des prestations familiales, qui sera effectué par le pays de résidence.

Ses autres dispositions sont relativement traditionnelles.

L'une d'entre elles traite, puisque le problème se pose, de la situation découlant de la polygamie.

La commission des affaires étrangères, lors de l'examen de ce texte, le 30 mai 1991, avait conclu à l'ajournement de l'examen du présent projet de loi, car elle souhaitait disposer d'informations supplémentaires sur la manière dont les conventions internationales traitent de ces situations de polygamie, visées par le présent texte, ainsi que sur les conditions de versement des retraites aux Français ayant travaillé au Cameroun.

Des précisions ont depuis lors été apportées à la commission des affaires étrangères.

S'agissant de la polygamie, il convient de noter que le Conseil d'Etat reconnaît le droit à la polygamie des étrangers lorsque la législation nationale de leur pays d'origine le permet. Par ailleurs, les conventions d'établissement conclues par la France avec les Etats concernés prévoient, quant à elles, que le statut personnel de leurs ressortissants est conservé lorsqu'ils s'installent sur notre territoire.

Remarquons, en outre, que si le nombre d'étrangers polygames résidant en France n'est pas connu exactement de manière officielle, il est en fait limité par la pratique volontairement restrictive et vigilante de nos consulats en matière de délivrance de visas. Il est par ailleurs très rare qu'un assuré social puisse faire bénéficier des prestations de sécurité sociale deux épouses, ou plus, du fait de la vigilance des caisses françaises de sécurité sociale dans la délivrance de la carte annuelle d'assuré social. Quant aux prestations familiales, elles ne sont versées qu'aux étrangers qui peuvent attester de la régularité de l'entrée et du séjour en France pour eux-mêmes et leurs enfants.

En matière de paiement des retraites, il est exact qu'on ne peut être totalement certain du paiement de ces prestations, mais il faut savoir que le Gouvernement a à sa disposition une série de moyens qui sont mis en œuvre en fonction de la nature et de la gravité de la situation, au plan tant administratif que diplomatique, si besoin est. Le Gouvernement n'envisage toutefois pas de créer un fonds spécial destiné à faire face aux situations nées du non-respect d'un accord international.

Ces explications paraissent suffisantes à la commission des affaires étrangères pour que nous autorisions la ratification de la convention, d'autant que la situation au Cameroun, même si elle est difficile, semble en voie de normalisation et qu'il apparaît souhaitable de permettre à cet égard une relance de nos relations bilatérales.

N'oublions pas qu'il y a 10 000 Français résidant au Cameroun, vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, dont 7 000 expatriés, et que nos compatriotes sont nombreux à attendre le règlement de leurs pensions acquises au titre d'une activité professionnelle au Cameroun.

C'est pourquoi il me paraît souhaitable en tant que rapporteur et au vu des informations complémentaires que la commission des affaires étrangères a obtenues, d'adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Merci, monsieur le rapporteur, mieux vaut tard que jamais !

Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi adopté par le Sénat est de droit.

### Article unique

**M. le président.** « Article unique. - Est autorisée l'approbation de la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun sur la sécurité sociale (ensemble un protocole relatif au régime d'assurances sociales des étudiants), signée à Yaoundé le 5 novembre 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Sur l'article unique du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

3

## STATUT DES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

### Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles (nos 2345, 2393).

La parole est à M. Jean-Pierre Worms, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean-Pierre Worms, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, mes chers collègues, les conditions dans lesquelles cette proposition de loi a été discutée en première lecture n'ont pas permis d'exposer à l'Assemblée le contenu même de ce texte. Je souhaite très rapidement le faire à l'occasion de cette deuxième lecture avant d'engager la discussion sur le texte qui nous vient du Sénat.

Je présenterai quelques remarques préalables.

D'abord, il s'agit d'un texte spécifique aux villes nouvelles. Alors que nous venons d'adopter une loi sur la coopération intercommunale, la loi d'orientation sur l'administration territoriale, pourquoi diable une loi spécifique aux villes nouvelles, pour régler les relations financières entre l'organisme de coopération et les communes membres ? Tout simplement parce que le rythme de croissance auquel sont soumises les villes nouvelles n'a rien de comparable avec la situation des autres agglomérations françaises. Faut-il rappeler que, dans l'agglomération parisienne, 40 p. 100 de la croissance, entre les deux derniers recensements ont été observés dans le cadre des villes nouvelles ? Faut-il rappeler aussi que ces villes nouvelles se sont installées sur des territoires ruraux et que la commune de base était donc le plus souvent un simple village rural ?

Ensuite, ce texte est d'une très grande complexité apparente et d'une grande difficulté de lecture pour les non-initiés - nous sommes nombreux dans ce cas ! Je vais m'efforcer d'en rendre claire la logique quelle que soit la complexité des relations financières entre les collectivités locales.

Enfin, ce texte a été établi après une très longue et très profonde concertation à laquelle se sont ajoutées d'innombrables simulations. Il est le fruit d'un accord complet entre toutes les parties intéressées : tous les organismes de coopération intercommunale, les syndicats d'agglomérations nouvelles, toutes les communes membres, bien entendu, tous les élus, de quelque bord politique qu'ils soient, et l'instance de

tutelle, si j'ose dire, de l'ensemble des villes nouvelles en France - le groupe central des villes nouvelles du ministère de l'équipement.

C'est donc un texte très technique, mais urgent et d'une utilité évidente, qui vous est aujourd'hui présenté.

Je ferai très rapidement un rappel historique pour bien en comprendre la logique.

Au moment de la mise en œuvre du schéma d'aménagement de la région parisienne de M. Delouvrier, dont chacun se souvient ici, on a créé des villes nouvelles dans la région parisienne, dans l'agglomération lyonnaise et dans l'agglomération marseillaise ; je pense aux alentours de l'étang de Berre.

Au départ, l'idée était très simple. La commune ancienne et la ville nouvelle conservaient, chacune, la maîtrise totale de la fiscalité, c'est-à-dire des quatre taxes locales. Sur les espaces nouveaux promis au développement et à l'urbanisation, l'organisme de coopération votait à la fois le taux de l'impôt et le prélevait.

Bien évidemment, cette première logique a abouti à creuser de façon dramatique des écarts entre les communes anciennes et les territoires de coopération intercommunale. Cette grande disparité fiscale aboutit en 1983 à une première réforme, qui a érigé le principe du système de solidarité financière que l'on retrouve aujourd'hui à la base de tous nos dispositifs en matière de solidarité fiscale entre les communes qui coopèrent.

Ce principe est très simple : aux communes, les compétences fiscales qui relèvent de la gestion de la vie quotidienne, c'est-à-dire l'impôt sur les ménages, donc la taxe d'habitation et les deux impôts fonciers, et au syndicat, qui est porteur de toute la dynamique de développement, économique notamment, la taxe professionnelle.

Dans une telle répartition de compétences et de ressources, il y a, de toute évidence au départ, non-équivalence des recettes et des charges transférées : d'où la nécessité de rééquilibrer le système. On a calculé ce que représentaient, avant la réforme de 1983, les compétences nouvelles des uns et des autres - compétences d'aménagement qui relèvent du syndicat, compétences de gestion qui relèvent des communes - et ce que représentaient les recettes. Sur cette base, on a opéré un partage, rétablissant l'équilibre, qui s'est appelé dotation de référence. Dans la quasi-totalité des cas, les syndicats d'agglomérations nouvelles recevaient plus de la taxe professionnelle qu'ils n'avaient de charges transférées ; ils devaient donc effectuer un reversement aux communes.

Voilà la « photographie » en quelque sorte de la répartition des charges et des compétences en 1983 avant la réforme. Pour tenir compte des évolutions, on a indexé cette dotation de référence et les critères de cette indexation - c'est sur ce point que porte l'essentiel du débat - ont été modifiés à plusieurs reprises en 1984, en 1987 et en 1988 parce qu'on pense devoir rentrer bientôt dans le droit commun. Mais, en 1989, compte tenu du rythme continu de développement des villes nouvelles et des problèmes spécifiques, on a décidé de maintenir la spécificité du système.

Cette pérennisation a conduit à revoir de façon plus approfondie les principes de répartition des charges et des ressources entre les communes et l'organisme d'agglomérations. Un groupe de travail s'est constitué, qui a abouti à la proposition de loi de nos collègues.

Le texte est relativement simple dans son architecture.

Je passe rapidement sur les articles 1 et 2 qui prévoient de régler par convention entre le syndicat d'agglomérations nouvelles et les communes, les conséquences financières des transferts de gestion et de propriété d'un certain nombre d'équipements.

L'article 3 supprime l'article 27 de la loi de 1983 pour permettre la mise en place du nouveau système.

L'article 4, élaboré, à la suite du travail de commission, réécrit complètement ce qui était l'article 27 de la loi de 1983. Il pose un principe on ne peut plus simple : on rassemble, dans un fonds de coopération, tout l'argent qui doit être distribué et ensuite on le redistribue sous la forme de dotations de coopération.

Le fonds de coopération est alimenté par les ressources propres du syndicat d'agglomérations nouvelles, dont un prélèvement sur la T.P., et par la contribution des communes les plus riches.

Pour le calcul du prélèvement, on prend ce qui a été redistribué cette année - dans la mesure où la loi commencera à s'appliquer en janvier 1992 - c'est-à-dire la somme des dotations de référence, puis on applique un système d'indexation un peu compliqué : 70 p. 100 de la variation du produit de la taxe professionnelle d'une année sur l'autre.

Pourquoi le produit et non pas les bases, comme c'était le cas dans la loi de 1983 ? Tout simplement en raison d'un effet pervers du système : les communes pouvaient jouer sur les taux de la T.P. et, du même coup, assécher, d'une certaine façon, les ressources du syndicat d'agglomérations nouvelles en même temps qu'elles en augmentaient les dépenses. Il fallait donc, pour garantir la capacité financière du syndicat, revoir ce système. Cette indexation sur le produit et non sur les bases le permet.

La contribution des communes les plus riches au fonds de coopération est égale aux trois quarts du montant du potentiel fiscal excédant le triple du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble de l'agglomération nouvelle. En l'occurrence, seulement deux communes sont concernées - on comprendra tout de suite pourquoi : il s'agit de la commune sur le territoire de laquelle est la S.N.E.C.M.A. et de la commune sur laquelle est implanté le parc d'Eurodisneyland. Il y a là, de toute évidence, une redistribution nécessitée par un minimum de solidarité. En effet, ces communes bénéficient d'avantages considérables indépendamment de la T.P., tout simplement par le foncier bâti industriel.

Deuxième temps, le fonds de coopération constitué, il faut redistribuer : dotation de coopération.

Cette dotation comporte trois attributions : une attribution de garantie de ressources qui est égale à la dernière dotation de référence, une attribution pour accroissement de population, une attribution de péréquation, répartie au prorata de l'écart de potentiel fiscal, des enfants scolarisés en maternelle et en primaire et des logements sociaux.

C'est le syndicat d'agglomération nouvelle qui fixe la pondération entre ces différents critères pour déterminer la dotation de coopération et, au cas où les communes n'arrivent pas à se mettre d'accord au sein du syndicat d'agglomérations nouvelles, c'est la loi.

Les articles 27 *quater* et *quinquies* de la loi de 1983 sont relativement techniques.

L'article 5 de la proposition ne pèse pas sur la logique du texte : c'est un article de coordination.

L'article 6 fixe la date d'entrée en vigueur au début de l'année prochaine.

Ce texte de modernisation et de justice est donc un bon texte.

Quant à la clarté, j'ai essayé de résoudre la difficulté, dans la mesure de mes moyens, au cours de cette brève intervention. Je ne suis pas sûr d'y avoir réussi... si j'en juge à l'expression, non pas du secrétaire d'Etat aux collectivités locales, qui visiblement suivait, mais du ministre délégué à la justice qui avait quelque difficulté, sans doute parce qu'il a pris beaucoup de distance par rapport à ses fonctions antérieures ! (*Sourires.*)

Le Sénat a apporté quelques amendements à ce texte. Ils en améliorent la rédaction sur le plan technique. Ainsi, ils prévoient - ce qui n'avait peut-être pas été suffisamment pris en compte au départ - la possibilité d'autres créations de villes nouvelles et donc la manière d'entrer dans le nouveau système. Ces modifications nous ont paru fort utiles et nous les avons adoptées en commission.

En ma qualité de rapporteur de votre commission des lois, je vous invite, mes chers collègues, à voter conforme le texte qui nous vient de nos collègues sénateurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

Je voudrais vous tranquilliser : vos moyens étaient excellents et, j'en suis persuadé, chacun de nos collègues aura compris vos explications.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

**M. Jean-Pierre Suéur, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, M. Worms, ayant éclairé ce texte par son excellent rapport, je me bornerai à quelques remarques.

La première, monsieur le président, sera de pure forme. Aujourd'hui nous est, en effet, donnée l'opportunité et d'entendre le rapport de M. Worms et de dire quelques mots. Lors de la première lecture, la procédure avait été tellement accélérée - c'est là sans doute un des effets de la modernisation à laquelle certains nombre de députés sont très attachés - que nous avions à peine à peine vu passer le texte. Au Sénat, nous en avons davantage discuté. Je suis heureux que, cette fois-ci nous puissions - ce qui me paraît légitime - le faire ici aussi. Bien qu'il soit nécessaire de moderniser les procédures, il ne faudrait pas tomber dans un excès au terme duquel il n'y aurait plus de procédure du tout !

Le Gouvernement a donc décidé de soutenir l'excellente proposition de loi présentée par M. Alain Vivien, M. Jean-Pierre Fourné et M. Alain Richard, qui a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Ce texte parachève l'évolution institutionnelle des villes nouvelles, en améliorant, à la lumière de l'expérience de ces dernières années, certaines des dispositions de la loi du 13 juillet 1983 due à M. Michel Rocard, qui régit le statut actuel des villes nouvelles et notamment les conditions de fonctionnement des syndicats d'agglomération nouvelle.

Les S.A.N., les syndicats d'agglomération nouvelle, ont indiscutablement constitué une importante avancée dans la réflexion sur l'intercommunalité dans notre pays, non seulement par la définition de leurs compétences, mais surtout par leur organisation fiscale.

C'est en effet la première fois qu'a été introduit en France le principe de la fiscalité partagée : au S.A.N. le vote et la perception de la taxe professionnelle, aux communes membres les impôts-ménages.

Quant aux compétences, elles sont clairement orientées vers la programmation du développement urbain et l'investissement pour le S.A.N., vers la gestion et les services de proximité pour les communes.

C'est là une œuvre de précurseur, qui, d'une certaine façon, a inspiré certaines dispositions ultérieures, en particulier les dispositions relatives aux communautés de villes et aux communautés de communes dont nous avons eu l'occasion de discuter la semaine dernière à la faveur d'amendements qui ont permis de mettre mieux en évidence les compétences spécifiques à ces nouveaux groupements et la cohérence entre les compétences obligatoires et le système fiscal mis en œuvre.

Dès lors que les S.A.N. deviennent des structures pérennes, il apparaît indispensable de moderniser les relations financières entre ceux-ci et les communes membres. Tel est l'objet de cette proposition de loi.

En instituant une véritable dotation de coopération versée par le S.A.N. aux communes, qui vise à exprimer au mieux la solidarité intercommunale et les évolutions de chaque collectivité, cette proposition de loi apporte une réponse satisfaisante aux problèmes rencontrés tant par les syndicats d'agglomérations nouvelles que par leurs communes membres. Elle reprend d'ailleurs les conclusions du groupe de travail constitué entre les représentants de l'Etat au titre du groupe central des villes nouvelles et les représentants des élus de celles-ci, dont je me plais à saluer l'important travail.

En première lecture, différents amendements ont permis d'améliorer le texte ; le Gouvernement est favorable à ces modifications.

Je souhaite, en conclusion, souligner à quel point ce texte de loi exprime la venue à maturité des villes nouvelles et le souci de renforcer l'harmonie entre les communes et les S.A.N. C'est un enjeu d'autant plus important que les neuf S.A.N. et leurs 51 communes accueillent aujourd'hui plus de 700 000 habitants, près de 300 000 emplois et que leurs perspectives de développement tant démographique qu'économique sont particulièrement riches de promesses.

Plus que jamais, les syndicats d'agglomération nouvelle apparaissent comme des précurseurs, des laboratoires de cette intercommunalité dont nous ressentons tous la nécessité et que nous souhaitons promouvoir par de nouvelles avancées. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, la procédure d'adoption simplifiée, dont vous avez critiqué le caractère trop expéditif, selon vous, est facultative. Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond, comme chacun des présidents de groupe, peut s'opposer à sa mise en œuvre.

Par conséquent, je ne crois pas qu'il convienne d'incriminer la procédure qui est en elle-même adéquate pour certains textes. Peut-être faut-il regretter que ni le Gouvernement, ni la commission, ni un président de groupe, ne se soit opposé, lors de la conférence des présidents, à l'application de la procédure d'adoption simplifiée à un texte aussi ardu. C'était peut-être une erreur.

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

**M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat.** Je vous en donne acte bien volontiers, monsieur le président. Le Gouvernement n'était pas intervenu en l'occurrence parce qu'il ne voulait pas porter atteinte à cette innovation.

L'expérience montre cependant qu'il nous faudra trouver une voie moyenne qui nous permette de nous exprimer, même sur des sujets recueillant un large accord, comme c'est le cas de cette excellente proposition de loi.

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

La prochaine fois, nous ferons mieux !...

**M. Alain Richard.** Il ne faudrait pas non plus passer d'un extrême à l'autre et qu'une telle procédure dure plus longtemps que la procédure normale !

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

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles de la proposition de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

#### Articles 2 bis, 3, 4, 5 et 5 bis

**M. le président.** « Art. 2 bis. - Après l'article 26 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée, il est insérée un article 26 bis ainsi rédigé :

« Art. 26 bis. - Lorsqu'une zone d'activités économiques se situe à la fois sur le territoire d'une agglomération nouvelle et sur celui d'une commune limitrophe de cette agglomération nouvelle et comprise dans le périmètre d'intervention d'un établissement public d'aménagement de villes nouvelles, l'organe délibérant de l'agglomération nouvelle et le conseil municipal de la commune concernée peuvent, par délibérations concordantes décider que le taux de la taxe professionnelle acquittée dans cette zone sera celui s'appliquant chaque année sur le territoire de l'agglomération nouvelle, convenir de la répartition du produit de cette taxe afférent à ladite zone et fixer, en tant que de besoin, leurs obligations réciproques. Ces délibérations déterminent également le périmètre de la zone d'activité concernée.

« L'agglomération nouvelle se substitue à la commune pour la perception de la taxe professionnelle acquittée dans la zone.

« Toutefois, l'organisme délibérant de l'agglomération nouvelle et le conseil municipal de la commune peuvent décider, par délibérations concordantes, de réduire progressivement l'écart entre le taux de la taxe professionnelle acquittée dans la zone d'activité de la commune limitrophe et le taux pratiqué dans l'agglomération nouvelle pour les établissements implantés dans la zone à la date d'effet des délibérations visées au présent article. Cette réduction de l'écart de taux s'effectue à raison du cinquième par année pendant cinq ans. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2 bis.

*(L'article 2 bis est adopté.)*

« Art. 3. - I. - Le début du premier alinéa de l'article 27 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

« Pour la première année d'application des dispositions de l'article 26, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle verse aux communes membres une dotation de référence destinée à... » (le reste sans changement).

« II. - La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 27 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigée :

« Cette dotation de référence sera calculée sur la base des comptes administratifs des communes membres en tenant compte des mesures nouvelles et des transferts de recettes et de charges qui auront été effectivement décidés au cours de la première année au titre de laquelle la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle.

« III. - Les quatrième et dix-huitième alinéas de l'article 27 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée sont abrogés. » - (Adopté.)

« Art. 4. - Après l'article 27 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée, sont insérés les articles 27 bis à 27 sexies ainsi rédigés :

« Art. 27 bis. - Il est créé dans le budget de chaque communauté ou syndicat d'agglomération nouvelle un fonds de coopération destiné à servir les dotations de coopération prévues à l'article 27 ter.

« Ce fonds de coopération dispose des ressources suivantes :

« 1<sup>o</sup> Un prélèvement sur le produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle sur son territoire, augmenté des compensations prévues aux articles 1469 A bis, 1472, 1472 A et 1472 A bis du code général des impôts.

« Le montant de ce prélèvement est égal en 1992 à la somme, corrigée par l'application de l'indexation de l'alinéa ci-dessous, des dotations de référence effectivement versées aux communes l'année précédente.

« Le montant de ce prélèvement est indexé chaque année, par rapport au montant du prélèvement de l'année précédente, d'un pourcentage égal à 70 p. 100 de la variation du produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle, augmenté des compensations prévues aux articles 1469 A bis, 1472, 1472 A et 1472 A bis du code général des impôts.

« 2<sup>o</sup> Une contribution de chaque commune dont le potentiel fiscal par habitant excède trois fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Le montant de la contribution est égal aux trois quarts du montant du potentiel fiscal excédant le triple du potentiel fiscal moyen par habitant, multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée. Pour l'application du présent alinéa, le potentiel fiscal est calculé selon les règles fixées à l'article 27 ter. La contribution constitue pour la commune une dépense obligatoire.

« Art. 27 ter. - Une dotation de coopération est instituée en faveur de chacune des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Elle se substitue à la dotation de référence à compter de 1992.

« Le versement de cette dotation constitue pour la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle une dépense obligatoire.

« La dotation de coopération d'une commune comporte trois attributions servies dans l'ordre de priorité qui suit :

« 1<sup>o</sup> Une attribution de garantie de ressources égale à la dernière dotation de référence perçue par la commune en 1991. Dans le cas où le montant du fonds de coopération est inférieur à la somme de ces dotations de référence, le montant du fonds est intégralement réparti entre les communes au prorata de ces dotations de référence.

« 2<sup>o</sup> Une attribution pour accroissement de population qui se compose :

« a) D'une première partie égale, pour chaque habitant nouveau, à la dotation de coopération moyenne par habitant de l'agglomération versée l'année précédente et, pour l'exercice 1992, à la dotation de référence moyenne par habitant de l'agglomération de l'année précédente ; si le solde du fonds mis en répartition est insuffisant pour verser cette première partie, il est intégralement réparti entre les communes au prorata des habitants nouveaux ;

« b) D'une seconde partie égale au montant de l'attribution pour accroissement de population versée l'année précédente ; si le solde du fonds mis en répartition est insuffisant pour

verser cette seconde partie, il est intégralement réparti entre les communes au prorata des attributions pour accroissement de population versées l'année précédente.

« 3<sup>o</sup> Une attribution de péréquation résultant de la répartition du solde du fonds de coopération entre les communes au prorata de l'écart de potentiel fiscal, des enfants scolarisés et des logements sociaux.

« La pondération entre les différents critères ci-dessus énumérés est fixée par le conseil d'agglomération ou le comité syndical à la majorité des deux tiers de ses membres. A défaut, la pondération entre ces différents critères est la suivante :

« - 65 p. 100 au titre de l'écart de potentiel fiscal ;

« - 10 p. 100 au titre des enfants scolarisés ;

« - 25 p. 100 au titre des logements sociaux.

« La fraction de l'attribution de péréquation répartie en fonction de l'écart de potentiel fiscal n'est pas versée aux communes dont l'écart de potentiel fiscal est négatif ou nul.

« Les critères pris en compte pour le calcul des dotations de coopération sont :

« - le nombre d'enfants scolarisés dans l'enseignement préélémentaire et primaire ;

« - les logements sociaux définis à l'article L. 234-10 du code des communes ;

« - la population résultant du recensement complémentaire effectuée chaque année et diminuée de la population fictive ;

« - le potentiel fiscal, calculé sur la base des données fiscales de la dernière année connue, est égal au montant des bases pondérées de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, le coefficient de pondération étant le taux moyen d'imposition, à chacune de ces trois taxes, des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ; ce montant est majoré des compensations versées par l'Etat au titre des mesures temporaires d'exonération de la taxe foncière des propriétés bâties pour les constructions nouvelles ; il y est ajouté, pour les communes en bénéficiant, le montant de l'attribution de garantie de ressources, ou retranché, pour les communes visées par l'article 27 quinquies, le montant du reversement tel que défini par cet article ;

« - l'écart de potentiel fiscal d'une commune est égal à la différence entre deux fois le potentiel fiscal moyen par habitant et le potentiel fiscal par habitant de la commune, divisée par le potentiel fiscal moyen par habitant et multipliée par la population de la commune.

« Art. 27 quater et 27 quinquies. - Non modifiés.

« Art. 27 sexies. - Pour l'application des dispositions prévues aux articles 27 bis à 27 quinquies aux communautés ou aux syndicats d'agglomération nouvelle créés après le 1<sup>er</sup> janvier 1992, l'exercice 1991 s'entend du premier exercice au titre duquel l'organisme d'agglomération nouvelle a été substitué aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle et l'exercice 1992 s'entend du deuxième exercice au titre duquel l'organisme d'agglomération nouvelle a été substitué aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle. » - (Adopté.)

« Art. 5. - I. - Supprimé.

« II. - Au premier alinéa de l'article 31 de la loi n° 86-636 du 13 juillet 1983 précitée, les mots : "en divisant 84 p. 100 de la dotation prévue à l'article 27 ci-dessus" sont remplacés par les mots : "en divisant la somme des dotations de coopération visées à l'article 27 ter et des compléments de ressources prévus à l'article 27 quater". » - (Adopté.)

« Art. 5 bis. - Il est inséré, après l'article 38 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée, un article 38 bis ainsi rédigé :

« Art. 38 bis. - Les dispositions de l'article 30 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ne sont pas applicables aux cessions d'immeubles que l'Etat consent à un établissement public d'aménagement de ville nouvelle. » - (Adopté.)

**M. le président.** Sur l'ensemble de la proposition de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

## SÉCURITÉ DES CHÈQUES ET DES CARTES DE PAIEMENT

### Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la sécurité des chèques et des cartes de paiement (nos 2293, 2374).

La parole est à M. Marcel Charmant, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre délégué à la justice, mes chers collègues, toute loi - c'est le but ! - régit l'organisation de notre vie en société. Il en est qui peuvent ne porter que sur des cas plus ou moins fréquents ou sur des catégories sociales particulières. Ce n'est pas le cas du projet de loi dont nous allons, après le Sénat, discuter aujourd'hui.

En effet, tous les citoyens sont concernés par l'utilisation des chèques. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 3,7 milliards de chèques émis en 1990, soit en moyenne 180 chèques par personne adulte, ce qui représente plus de la moitié des paiements par moyens scripturaux. A noter qu'en Europe seules la France et la Grande-Bretagne partagent cette pratique.

Le chèque vient très loin devant la carte bancaire, même si celle-ci représente aujourd'hui 1,3 milliard d'opérations concernant 17 p. 100 des paiements. Nous en reparlerons au cours du débat, puisque des articles et des amendements y font référence, mais d'ores et déjà, je pense qu'il conviendrait, monsieur le ministre, de légiférer prochainement sur ce point particulier. En effet, il n'y a pas de dispositions précises pour les cartes de paiement. Ce qui est dans ce texte est nécessaire mais non suffisant. Cependant, même si ce n'est pas l'objet du projet que nous examinons aujourd'hui, j'aimerais monsieur le ministre connaître votre sentiment sur ce point, d'autant que la technologie progresse vite en ce domaine et qu'il est nécessaire d'assurer la sécurité de ce mode de paiement.

Mais revenons à notre débat. Il s'agit de réduire rapidement et de façon significative le nombre des chèques sans provision. C'est un véritable problème de société. Là encore, les chiffres sont éloquentes : sur les 3,7 milliards de chèques émis en 1990, 9,3 millions ont fait l'objet d'un rejet par les banques et, pendant cette période, 3,7 millions sont restés impayés.

Les conséquences de cette situation sont graves pour ceux qui en sont les victimes. Bien sûr, chacun ici pense aux pompiers qui ont récemment crié leur colère. Mais elles le sont également pour les buralistes et d'une façon générale pour les commerçants de détail. Ce cri de détresse ne pouvait rester sans réponse, d'autant plus que ce problème concerne des professionnels qui, très souvent, constituent un élément vital de l'aménagement du territoire.

Les conséquences sont graves aussi pour les titulaires d'un compte bancaire qui deviennent interdits de chèque pendant une durée d'un an, alors que l'organisation de notre société oblige à avoir en permanence un chèque sur soi.

Elles sont graves également pour les banques, et à travers elles, pour la collectivité des titulaires de comptes, car elle en supporte le coût, ainsi que pour l'économie qui souffre du manque de confiance affectant le moyen de paiement le plus simple et le plus utilisé.

Si nous légiférons de nouveau dans ce domaine, c'est que la législation en vigueur n'a pas permis d'enrayer le phénomène. Le chèque, tel que nous le connaissons, est né en 1865. Depuis, le Parlement a été saisi à six reprises : loi du 2 août 1917 instituant une sanction pénale spécifique pour l'émission de mauvaise foi d'un chèque sans provision ; loi du 12 août 1926 aggravant les peines ; décret-loi du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques ; lois des 3 janvier 1972 et 3 janvier 1975 relatives à la prévention et à la répression en matière de chèques ; et plus récemment loi du 11 juillet 1985.

Le système actuel de l'interdiction bancaire d'une durée fixe d'un an et de l'incrimination des émissions frauduleuses de chèques sans provision a montré ses limites et son incapacité à endiguer le phénomène. Aussi devenait-il urgent de concevoir un nouveau système qui redonne au paiement par chèque la sécurité nécessaire.

Votre projet, monsieur le ministre, élaboré après une très large concertation...

**M. Jean-Louis Debré.** Pour une fois !

**M. Marcel Charmant.** ... et par ailleurs peu modifié par le Sénat, répond à trois objectifs clairs qui doivent faire l'unanimité dans notre société : la sécurité, la responsabilité et la liberté.

La réforme qui nous est soumise tend à faire diminuer rapidement et de manière importante le nombre de chèques sans provision et à mieux protéger les intérêts des victimes qui doivent être remboursées rapidement et simplement. / In d'y parvenir, vous nous proposez que l'interdiction de chèque soit assortie d'un mécanisme incitant à la régularisation et d'une sanction pécuniaire, que le processus de « dépenalisation » soit mené à son terme, que les obligations des banques soient renforcées en même temps que leur information et, enfin, que le fichier des incidents géré par la Banque de France soit rendu accessible aux commerçants et artisans.

Ainsi, lorsque le banquier rejettera un chèque pour défaut de provision, l'émetteur sera interdit de chèque jusqu'à ce qu'il ait effectivement payé le bénéficiaire du chèque. C'est une incitation très forte.

La sanction pécuniaire dénommée « pénalité libératoire » distingue l'incident exceptionnel, ou fruit d'une étourderie, de l'incident coutumier. Une fois par an, c'est un incident exceptionnel qui n'entraînera pas de pénalité à condition que la victime soit indemnisée dans un délai de quinze jours. En cas de récidive, l'émetteur d'un chèque sans provision ne pourra retrouver la faculté d'émettre qu'après avoir payé son créancier et réglé au Trésor public une pénalité de 120 francs par tranche de 1 000 francs.

**M. Jean-Marie Daillet.** C'est beaucoup trop !

**M. Jean-Louis Debré.** Ce n'est pas énorme !

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Cette pénalité sera doublée pour ceux qui en sont à leur quatrième régularisation en moins d'un an.

Si le projet de loi supprime tout délit spécifique d'émission de chèque sans provision, les incriminations pour les fraudeurs sont maintenues et même renforcées. L'article 405 du code pénal garde tout son sens.

Les banques, quant à elles, se voient obligées d'apporter la preuve qu'elles ont procédé à toutes les diligences en vue d'obtenir la restitution des formules de chèques et d'informer le bénéficiaire d'un chèque refusé que le tireur était interdit.

Enfin les commerçants et les artisans pourront consulter le fichier des interdits bancaires ou judiciaires établi par la Banque de France.

Il ressort de nos débats en commission qu'il est nécessaire de clarifier les relations entre les banquiers et leurs clients. En effet, des relations contractuelles doivent être trouvées qui rendront plus claires et plus compréhensibles les pratiques en matière de découvert. J'ai cru comprendre que la profession bancaire s'apprête à élaborer des recommandations à l'attention de ses membres. Préalablement à leur publicité, ces recommandations devraient être présentées au comité des usagers du Conseil national du crédit dans les meilleurs délais, afin qu'elles puissent s'appliquer dès que la loi réformant le régime des chèques sans provision entrera en vigueur.

Nous aurons l'occasion, dans la discussion qui va suivre, de revenir sur les améliorations que propose la commission des lois de l'Assemblée nationale. Je ne les citerai donc pas maintenant.

En l'absence de divergences idéologiques ou d'approches contradictoires avec les choix faits par le Sénat, notre commission a émis le souhait qu'un accord puisse être trouvé entre les deux assemblées sur ce texte, donc chacun reconnaît l'importance et l'incidence sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Les rares points de désaccord devraient donc pouvoir se dissiper au cours de la navette parlementaire.

Toutes les personnes entendues sur ce texte en soulignent le bien-fondé et en apprécient la logique, même si quelques réserves se manifestent sur des points particuliers. L'un de ceux-là concerne le montant de la garantie que certains commerçants auraient voulu voir porter de 100 à 300 ou 500 francs. On peut comprendre l'argument mais il ne serait pas sage de le faire, le remède apparaîtrait vite pire que le mal. Ce serait un encouragement au laxisme et cela rendrait très vite plus restreint l'accès au chèque pour les personnes à revenus modestes.

J'ai tenu à évoquer ce point car il viendra dans le débat. Cependant, il convient de le relativiser. En effet, aucun des interlocuteurs de la commission n'en a fait une condition impérative. C'est bien la preuve que la logique que vous nous proposez, monsieur le ministre, convient à toutes les parties concernées par le chèque sans provision.

Les uns et les autres doivent comprendre qu'il s'agit là d'un texte équilibré, appelant chacun à la responsabilité pour redonner au paiement par chèque toute la sécurité dont notre société a besoin. L'adoption de ce projet de loi doit être, pour les pouvoirs publics et la profession bancaire, l'occasion d'organiser une campagne de sensibilisation, d'information et l'instauration de nouveaux rapports de confiance entre clients et commerçants, entre clients et banquiers.

Permettez-moi, avant de terminer, de remercier le président Gouzes d'avoir organisé une audition publique de l'association française des banques, de la Banque de France, du Conseil national du commerce et du Conseil national du crédit. Les commissaires de la commission des lois ont ainsi pu entendre et questionner tous les intervenants dans la vie d'un chèque, et ce en présence de la presse, ce qui rend nos travaux plus transparents.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Très bien !

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Nous allons donc étudier un texte qui, tout au long de son élaboration, aura fait l'objet d'une large concertation et d'une nécessaire publicité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué à la justice.

**M. Michel Sapin, ministre délégué à la justice.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, qui pourrait aujourd'hui vivre sans être titulaire d'un compte bancaire ou d'un compte de chèques postaux ?

Le paiement par chèque demeure aujourd'hui le mode de règlement le plus usité. En chiffre absolu, le nombre de chèques augmente chaque année. En 1990, près de quatre milliards de chèques ont été émis en France.

Parallèlement, mais dans une proportion plus forte, le nombre des chèques sans provision augmente également. Cela ne peut plus durer.

Le projet de loi qui vous est proposé, important et attendu, a trois grands objectifs : faire diminuer de façon significative le nombre des chèques sans provision ; protéger les victimes de ces chèques ; distinguer entre ceux qui émettent des chèques sans provision par inadvertance, ceux qui le font par habitude et ceux qui sont fraudeurs.

Par ailleurs, le texte s'efforce de remédier au décalage qui existe entre le régime du chèque et celui de la carte de paiement, en apportant une sécurité juridique accrue au paiement par carte.

Le constat, monsieur le rapporteur, vous l'avez fait : la législation n'a pas pu enrayer l'augmentation du nombre des chèques impayés. Sur près de 4 milliards de chèques émis, 1 p. 1 000 demeurent impayés. La perte subie par le commerce en 1990 représentait 0,16 p. 100 de son chiffre d'affaires.

Ce phénomène ne frappe pas de la même manière toutes les catégories de population. Les principales victimes sont les commerçants, particulièrement vulnérables en raison de leurs conditions d'exploitation : prépondérance de la clientèle de passage, paiement après prestation de service ou remise de marchandise, faible marge bénéficiaire.

Les conséquences de la multiplication des chèques en bois pour une catégorie aussi exposée que celle des détaillants en carburants, par exemple, sont désastreuses. On estime ainsi que chacune des 10 000 plus grandes stations subit chaque année une perte moyenne de 15 000 francs du fait de la remise de chèques sans provision. Cette situation est d'autant plus fâcheuse que les marges bénéficiaires de ces négociants sont très faibles : quinze centimes par litre de carburant, soit moins de 3 p. 100 du prix payé par le consommateur.

Plus généralement, en 1990, le fichier central des chèques de la Banque de France a enregistré plus de 6 millions d'avis d'incidents de paiement.

Ce constat me conduit à faire deux observations :

Première observation : les sanctions actuellement appliquées aux émetteurs de chèques sans provision n'ont manifestement pas permis d'endiguer le phénomène.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Pour quelle raison ?

**M. le ministre délégué à la justice.** Parce que le système est inadapté et qu'il convient de le modifier.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Parce que la justice ne remplit pas son rôle !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** N'accusez pas les magistrats !

**M. Jean-Pierre Philibert.** C'est parce que la justice n'a pas les moyens !

**M. le ministre délégué à la justice.** Ce n'est pas un problème de moyens, nous allons y revenir.

Deuxième observation : les auteurs de chèques sans provision émettent généralement des chèques de faible montant, mais sont à l'origine d'incidents multiples.

Monsieur le rapporteur, vous avez énuméré les différentes solutions répressives adoptées depuis la naissance du chèque, en 1865. Je n'y reviens pas. Je rappelle simplement que la loi du 3 janvier 1975, actuellement applicable, a été votée pour pallier les mêmes difficultés. Cette loi a procédé à une distribution nouvelle des rôles, en apportant, déjà, une restriction très importante au champ de la pénalisation et en introduisant des pouvoirs de police pour les banques.

Les termes de cette loi ont justement conduit certains à parler de dépénalisation. En effet, depuis cette date, l'émission de chèque sans provision n'est plus pénalement réprimée que si le tireur a l'intention de porter atteinte aux droits d'autrui. En 1986, pourtant, 462 000 plaintes pour émission de chèques sans provision ont encore été adressées aux Parquets, et 342 500 en 1989.

Le nombre de condamnations est bien entendu nettement moindre, mais il demeure considérable. En 1986, 63 400 condamnations ont été prononcées pour des chèques sans provision d'un montant parfois dérisoire.

On voit donc bien que la procédure actuelle n'est pas satisfaisante. L'institution judiciaire mobilise dans ce secteur de très nombreuses énergies, mais ne traite finalement qu'un pourcentage très réduit d'impayés, tandis que les victimes ne sont pas indemnisées.

Le système actuel d'interdiction bancaire d'une durée d'un an pour les émetteurs de chèques sans provision et d'incrimination des émissions frauduleuses de chèques sans provision a conduit en fait à une certaine impunité pour les tireurs.

Le constat est sans appel. Les victimes peuvent difficilement récupérer leurs créances, la procédure du certificat de non-paiement instituée en 1985 étant trop coûteuse pour les petits chèques ; les émetteurs de chèques sans provision ne sont pas incités à rembourser les bénéficiaires, en raison de la durée fixe d'un an de l'interdiction bancaire ; les banques ne peuvent assurer pleinement leur rôle dans le système de prévention dont elles ont la charge, faute d'informations inter-bancaires suffisantes ; enfin, l'autorité judiciaire et les services de police et de gendarmerie ne peuvent utilement faire face à ce contentieux.

Le système actuel est donc déresponsabilisant. Il déresponsabilise les émetteurs de chèques sans provision, qui ne sont pas tenus de rembourser les bénéficiaires pour retrouver le droit à un chèque. Il déresponsabilise les banques, qui ne sont pas incitées à agir avec suffisamment de vigueur. L'autorité judiciaire, quant à elle, ne peut faire face à la montée du contentieux dont les commerçants et artisans restent aujourd'hui les victimes.

Ces réflexions sont à l'origine du projet de loi que je vous présente. Il est centré sur la protection des victimes.

Je rappelle ses trois objectifs : faire baisser le nombre de chèques sans provision, mieux protéger les intérêts des victimes, distinguer selon les catégories d'émetteur de chèques sans provision. Le régime applicable à l'émetteur d'un chèque sans provision sera profondément modifié : le cœur du dispositif vise au remboursement le plus rapide possible de la victime.

Pour faire baisser le nombre de chèques sans provision, le système proposé repose essentiellement sur l'interdiction d'émettre des chèques. Cette interdiction est conçue de manière tout à fait nouvelle.

Lorsque le banquier rejettera un chèque pour défaut de provision, l'émetteur sera interdit. L'interdiction durera aussi longtemps que le tireur du chèque n'aura pas respecté ses engagements en procédant à une régularisation.

Le système nouveau ne sera toutefois pleinement efficace que s'il s'applique à l'ensemble des comptes détenus par l'émetteur.

Le projet de loi a donc prévu les moyens juridiques permettant à la Banque de France de détecter les personnes titulaires de plusieurs comptes. Dès lors que la Banque de France recevra d'un banquier la déclaration d'un incident de paiement, elle recherchera les références de l'ensemble des comptes de l'intéressé. Elle pourra ensuite transmettre aux établissements bancaires concernés la liste des interdits bancaires les concernant. Ainsi, l'interdiction d'émettre des chèques pourra être étendue à tous les comptes du titulaire.

Cette mesure aurait un effet préventif totalement satisfaisant si l'on était certain que les titulaires de comptes, dès qu'ils sont interdits d'émettre, restituent systématiquement les chèquiers en leur possession. On ne peut manifestement pas avoir une telle certitude.

C'est pourquoi le Gouvernement a proposé, par un amendement présenté au Sénat, que les personnes inscrites au registre du commerce ou au répertoire des métiers puissent consulter un fichier, établi par la Banque de France, afin de détecter, le cas échéant, les personnes qui tentent de leur remettre des chèques alors qu'elles sont sous le coup d'une interdiction. Le Sénat a adopté cette mesure et je m'en félicite car, ainsi, l'ensemble du dispositif préventif me paraît pouvoir être totalement efficace.

Deuxième objectif : protéger les intérêts des victimes. Il est impératif que l'émetteur du chèque sans provision soit incité à rembourser le bénéficiaire. Je rappelle qu'aujourd'hui, sans régularisation, sans paiement d'aucune sanction pécuniaire, le tireur de chèques sans provision recouvre la possibilité d'émettre des chèques automatiquement au bout d'un an. Le projet, qui interdit de chéquifier l'émetteur de chèques sans provision, vise à lier la levée de cette sanction au paiement effectif de la somme due à la victime.

L'émetteur d'un chèque sans provision qui n'a pas eu d'incident depuis un an n'en subira pas de conséquence s'il rembourse le bénéficiaire dans un délai maximal de quinze jours à compter de l'injonction reçue du banquier de ne plus émettre de chèques.

Votre commission des lois propose de porter le délai de quinze jours à un mois. Cette modification me paraît légitime dans la mesure où les rentrées de fonds s'opèrent, dans la plupart des ménages, à un rythme mensuel. L'assouplissement ainsi apporté pourrait donc faciliter les choses pour des ménages provisoirement en difficulté.

Troisième objectif : distinguer selon les catégories d'émetteurs. Le texte institue des pénalités graduées en fonction du caractère de la faute commise par l'émetteur. Dans tous les cas de figure, la levée des sanctions dépendra du paiement au bénéficiaire du montant qui lui est dû, mais les pénalités n'auront pas le même caractère selon que la faute est due à une inattention de l'émetteur, à une habitude ou, plus grave, à une attitude délibérée et systématique, à une volonté de fraude.

Dès lors qu'il s'agira d'une faute d'inattention, il n'y aura pas de pénalité si l'émetteur s'acquitte rapidement de sa dette. Cela devrait avoir un effet incitatif puissant.

S'agissant de « l'habitude », le tireur de chèques sans provision devra, pour recouvrer la faculté d'émettre des chèques non seulement payer son créancier, mais aussi régler au Trésor public une pénalité libératoire de 120 francs par chèque et par tranche de 1 000 francs. Cette pénalité sera portée à 240 francs par tranche de 1 000 francs pour ceux qui en sont à leur quatrième régularisation en moins d'un an.

Le principe même de cette pénalité est aisément compréhensible. Les émetteurs de « chèques en bois » doivent être sanctionnés et le chèque ne doit pas être utilisé comme un moyen de crédit gratuit.

Le nouveau système me paraît donc dissuasif du fait de cette sanction pécuniaire quasi certaine.

Pour les fraudeurs, enfin, les incriminations sont maintenues, parfois même renforcées. C'est ainsi que ceux qui violeront l'interdiction d'émettre encourront toujours des peines correctionnelles graves : un an à cinq ans d'emprisonnement et une amende de 3 600 à 2 500 000 francs.

Par ailleurs, le projet maintient les incriminations suivantes : le retrait de provision effectué après l'émission d'un chèque, dans l'intention de porter atteinte aux droits d'au-

trui ; l'opposition au paiement faite dans les mêmes conditions ; l'acceptation ou l'endossement, en connaissance de cause, d'un chèque émis frauduleusement.

Enfin, ceux qui se livreront à la contrefaçon ou à la falsification de chèques ou qui emploieront ou tenteront d'employer de tels chèques encourront des peines aggravées.

Des garanties nouvelles sont, en tout état de cause, accordées à un émetteur de chèque sans provision, puisque les contestations relatives à l'interdiction et à la pénalité peuvent être déférées à la juridiction civile. Le juge pourra même en référé, ordonner la suspension de l'interdiction en cas de contestation sérieuse. Les droits de la défense seront donc pleinement sauvegardés.

L'examen des dispositions nouvelles relatives à l'interdiction d'émettre des chèques ne doit pas se faire de manière théorique. Le refus de paiement d'un chèque intervient en effet dans le cadre d'une relation de nature commerciale.

L'application de la loi nouvelle repose la question des rapports entre les banquiers et leurs clients.

**M. Jean-Pierre Philibert.** C'est vrai !

**M. le ministre délégué à la justice.** C'est la décision du banquier de rejeter un chèque qui entraînera le déclenchement de l'interdiction d'émettre à nouveau les chèques. Il s'agit là seulement de prendre en compte les impératifs de l'activité du banquier.

Ces rejets, en effet, n'interviennent pas inopinément. Ils se situent généralement dans un contexte de détérioration progressive de la situation financière du client. Une enquête récemment menée par la Banque de France a établi que 63 p. 100 des personnes ayant émis un ou des chèques sans provision avaient depuis plus d'un mois un solde débiteur sur leur compte.

La loi nouvelle, en renforçant l'importance de la police bancaire en matière de chèques, devra inciter à des solutions contractuelles qui rendront plus lisibles les pratiques des banques en matière de découvert.

Cette voie semble du reste recueillir l'approbation générale. Elle devrait être explorée après le vote de la loi, à l'occasion de l'élaboration d'un code de bonne conduite dont le respect pourra être ensuite contrôlé par la commission bancaire.

Enfin, la dernière partie de ce texte porte sur la réglementation de la carte de paiement. Notre droit actuel ne comporte pas de définition de ce mode de règlement des transactions.

Le projet définit ainsi la carte de paiement de la manière suivante : toute carte émise par un établissement de crédit ou par tout autre établissement soumis à la loi bancaire et permettant à son titulaire de transférer des fonds.

Le Gouvernement incluait aussi dans cette définition les cartes d'achat émises par certaines entreprises, essentiellement des grands magasins et des établissements de vente par correspondance, mais le Sénat n'a pas souhaité retenir cette disposition qui, il est vrai, anticipait sur des évolutions prévisibles. Je constate que votre commission s'en tient sur ce point au dispositif adopté par la Haute Assemblée.

Les dispositions pénales prévues permettront désormais de punir spécifiquement la contrefaçon ou la falsification des cartes de paiement, l'usage ou la tentative d'usage de telles cartes. Les peines prévues seront les mêmes que pour la contrefaçon de chèques.

Par ce texte, le Gouvernement répond au souci exprimé par ceux d'entre vous qui avaient déposé une proposition de loi à ce sujet. Bien entendu, cela n'épuise pas la matière. Des propositions ont été faites lors des débats en commission. Elles pourront trouver leur place dans le débat et dans le texte qui est en cours d'élaboration dans les services concernés.

Le projet que je vous ai présenté a fait l'objet d'une concertation très approfondie...

**M. Jean-Louis Debré.** Pour une fois !

**M. le ministre délégué à la justice.** ...avec les acteurs économiques et sociaux concernés.

A la fin de l'année dernière, l'attention des pouvoirs publics a été appelée sur les difficultés économiques qu'engendraient les chèques impayés. Le Gouvernement a donc élaboré des propositions de réforme.

Une concertation s'est ensuite engagée au sein du comité des usagers du Conseil national du crédit, organisme qui associe les professionnels de la banque, les commerçants et les consommateurs. Ce comité a, en juillet dernier, émis un avis positif sur les mesures proposées par le Gouvernement, en soulignant qu'un accord très large s'était dégagé sur l'esprit et les principes posés par le texte.

Le Gouvernement croit fermement que le nouveau dispositif réduira considérablement le nombre de chèques sans provision et, surtout, permettra que les chèques impayés ne le restent pas.

Ce projet, en instituant un lien étroit entre prévention et réparation, tend à simplifier la vie quotidienne de millions de Français. Il s'appuie sur la responsabilisation des acteurs, qu'il s'agit de substituer à l'irresponsabilité ou à l'insouciance qui caractérise aujourd'hui la situation. C'est en ce sens qu'il me paraît adapté à l'évolution de notre société.

Je souhaite, mesdames, messieurs, que l'Assemblée nationale, comme l'a fait le Sénat, soutienne les propositions du Gouvernement de façon à répondre à des préoccupations très concrètes et très quotidiennes des Français, en particulier des commerçants et des artisans, principales victimes des chèques sans provision. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Jacquemin pour le groupe Union du centre.

**M. Michel Jacquemin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi tente d'apporter une réponse à la situation inacceptable dont souffrent les commerçants et, dans une moindre mesure, le secteur bancaire. Un montant de chèques impayés de plus de 3 milliards de francs en 1990, ainsi qu'une forte augmentation de la fraude en cartes bancaires - augmentation de 13 p. 100 en 1990 dans le secteur des stations - service, et un million de cartes en opposition auprès de la Banque de France : voilà qui montre l'ampleur du phénomène !

Le texte comporte quelques lacunes, notamment concernant le paiement par cartes, en forte progression ces dernières années.

S'agissant de la prévention du phénomène des chèques sans provision, le dispositif voté par le Sénat va dans le bon sens : des garanties importantes sont apportées avec l'information systématique des banques sur l'interdiction bancaire ; en outre, et les commerçants auront la possibilité d'accéder au fichier central de la Banque de France. Pour assurer la pleine efficacité du système, la commission des lois propose que ce fichier central comprenne les comptes clôturés, ainsi que les chèquiers perdus ou volés.

Néanmoins, concernant la « dépenalisation » et les pénalités libératoires, je ne peux m'empêcher d'émettre quelques réserves. Certes, il peut paraître pragmatique d'harmoniser notre droit avec la jurisprudence de la Cour de cassation et de tenir compte de l'encombrement des tribunaux. Mais, à ce propos, une remarque : l'insuffisance des moyens attribués à la justice, les problèmes d'effectifs, notamment dans la magistrature, ne peuvent constituer la base d'une politique, l'alibi d'un certain laxisme.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Très juste !

**M. Michel Jacquemin.** Pour en revenir au texte lui-même, l'absence de menace immédiate, de sanction pénale risqué, dans bien des cas, d'encourager les citoyens indélicats.

**M. Jean-Pierre Philibert.** C'est évident !

**M. Michel Jacquemin.** Pourrait alors se reproduire le même phénomène pervers que celui provoqué par la loi sur le surendettement : l'apparition de deux catégories de Français, ceux qui gèrent leurs comptes dans le respect des lois et ceux qui détournent sans scrupules les dispositifs législatifs.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Tout à fait !

**M. Michel Jacquemin.** Il faudra suivre cette affaire de près.

Afin de rendre plus efficace ce projet face au problème des chèques sans provision, je me permettrai de faire plusieurs propositions, dont certaines seront reprises par des amendements : la restitution de toutes les formules de chèques dans

les vingt-quatre heures suivant la réclamation par la banque, le délai prévu nous paraissant trop long ; une sanction plus sévère de la récidive, idée contenue dans un amendement de mon collègue Jean-Pierre Philibert ; diffusion des informations contenues dans le fichier central et relatives aux chèques non utilisables auprès des commerçants ; affectation d'une partie du produit des pénalités libératoires à l'équipement des commerçants en matériel de contrôle des chèques, ce qui est une proposition un peu originale ; enfin, liaison de la prévention des chèques sans provision et du surendettement en accordant aux établissements de crédit l'accès au fichier central de la Banque de France.

Parallèlement, il semble nécessaire de préciser la réglementation applicable aux cartes bancaires. Ce sera l'objet d'un certain nombre de mes amendements à l'article 2 de ce projet.

En conclusion, je dirai, monsieur le ministre, que ce texte apporte des aménagements au droit existant, en précisant notamment les devoirs et les obligations de chacun : banquier, commerçant, client. Réussira-t-il à responsabiliser les différents acteurs ? A tout le moins, il me paraît nécessaire de prévoir que le point soit fait ultérieurement sur l'application de ce texte, notamment sur les modifications qu'il ne manquera pas d'entraîner sur les comportements des consommateurs et des banquiers. Cela serait riche d'enseignements.

Ne nous cachons pas, monsieur le ministre, que ce texte a été rendu nécessaire par la montée des incidents de paiement, que vous avez vous-même soulignée, et par la nécessité de mieux traiter les contentieux qui en naissent. La valeur et le réalisme de ce texte seront, en réalité, jugés en fonction de son application.

**M. le ministre délégué à la justice.** C'est le cas de tous les textes !

**M. Michel Jacquemin.** Ajoutons-y les incertitudes résultant de la prochaine mise en œuvre du marché unique !

Il eût fallu, selon nous, donner des moyens accrus au système judiciaire plutôt que chercher des voies de « banalisation » - c'est du moins ce que nous redoutons -, dont on ne peut guère aujourd'hui, monsieur le ministre, apprécier les conséquences.

Le cours de la discussion, monsieur le ministre, déterminera la position du groupe de l'Union du centre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre et Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Jean-Pierre Philibert, pour le groupe Union pour la démocratie française.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Monsieur le président, mes chers collègues, j'aurais souhaité pouvoir m'adresser à M. le président de la commission des lois, mais M. le rapporteur lui transmettra mes propos - d'autant qu'ils sont élogieux.

Je souhaitais, en effet, le remercier d'avoir bien voulu organiser une audition publique de représentants de l'Association française des banques, de la Banque de France et du Conseil national du crédit et du commerce. Cette audition a été très instructive et elle augure bien de la suite des travaux de notre commission. De telles auditions font effectivement progresser la réflexion des uns et des autres. Je vous demande, monsieur le rapporteur, de faire part de mes remerciements à M. le président de la commission des lois pour cette audition publique.

Ainsi que l'ont rappelé M. le ministre et M. le rapporteur, il y a eu, en 1990, 9,3 millions de chèques rejetés par les banques pour défaut de provision - ce qui représente un coût de 10 milliards de francs. Et M. le rapporteur a rappelé que 3,7 millions sont restés impayés, ce qui est beaucoup.

Mais le coût de ces incidents de paiement n'est pas uniquement financier. Ces incidents entraînent, en effet, de lourdes charges administratives, qui ne sont pas totalement couvertes par les frais perçus. Ils entraînent également une surcharge de travail considérable pour la police et la justice.

Le texte que nous avons à examiner aujourd'hui est donc un texte de nécessité, et non d'opportunité. En effet, accentuer la lutte contre les chèques sans provision, c'est offrir une assurance à certains secteurs de l'économie qui sont particulièrement touchés par les incidents de paiement. Je pense notamment au commerce de détail et aux services, qui ont une clientèle de passage importante, en particulier les garagistes, les pompistes ou les restaurateurs.

Ce projet vise donc à réduire ces inconvénients, mais surtout à limiter le nombre de chèques sans provision.

Si nous sommes d'accord sur cet objectif - et qui ne le serait pas ? - nous n'approuvons pas les modalités que vous souhaitez mettre en œuvre pour lutter contre ce qui est devenu, au fil des années, un fait de société, ou, comme dirait M. le rapporteur, « un méfait de société ».

Vous proposez, en effet, de dépénaliser complètement l'émission de chèque sans provision. Ne resteront sanctionnables, et de manière non spécifique, que les émissions de chèques constitutives d'escroqueries au sens de l'article 405 du code pénal.

Trois autres cas seulement seront, quant à eux, spécifiquement punissables. Premier cas : le fait de retirer, avec l'intention de nuire aux droits d'autrui, la provision d'un compte après l'émission d'un chèque ou de faire, dans les mêmes conditions, défense au tiré de payer. Deuxième cas : le fait d'accepter, de recevoir ou d'endosser un chèque émis dans ces conditions. Troisième cas : l'émission de tout chèque par un interdit bancaire ou judiciaire.

Ce sont les seuls faits qui demeurent pénalement sanctionnables. C'est bien peu ! C'est en tout cas très insuffisant.

En fait, si vous proposez cette dépénalisation, c'est, comme l'a dit M. Jacquemin, pour pallier les carences et les lenteurs de notre justice. Celle-ci, faute de moyens, ne peut traiter les nombreuses plaintes déposées lors d'incidents de paiement.

Les plaintes déposées sont bien souvent classées sans suite. Le rapporteur du sénateur, Jean-Marie Girault, nous apporte, à ce sujet, des informations très intéressantes. La chancellerie, devant l'impossibilité des tribunaux de traiter ces dossiers, encourage au recouvrement amiable, ce qui pourrait être une solution. Mais, bien souvent, comme au parquet de Paris, des critères sont établis. Ainsi, en dessous de 1 000 francs, l'affaire est systématiquement classée et au-dessus la poursuite est engagée. Il fallait donc remédier à ce phénomène. Mais il ne fallait certainement pas dépénaliser en bloc.

Il n'est pas cohérent de condamner pénalement les seuls délits qui peuvent être qualifiés d'escroquerie. Je serais personnellement d'avis de créer une incrimination spéciale pour les récidivistes. Car, avec votre système, ceux-ci peuvent agir en toute impunité, si ce n'est qu'ils paieront une amende pécuniaire.

Il faudrait introduire une notion qui existe déjà dans notre droit pour d'autres délits : je veux parler du délit d'habitude. Les personnes qui, régulièrement, émettent des chèques sans provision doivent être pénalement punissables.

Ce délit d'habitude, vous l'introduisez dans votre projet, mais d'une façon beaucoup trop vague. Vous vous contentez d'imposer aux récidivistes une amende plus sévère à partir du troisième chèque sans provision émis pendant une période de douze mois. Pour ma part, et c'est l'objet d'un amendement que j'ai déposé, je pense qu'à partir du deuxième chèque sans provision on entre dans la notion d'habitude.

Il faudrait donc condamner plus sévèrement les émetteurs de chèques sans provision à partir du troisième chèque émis, et non du quatrième, comme vous le proposez. Et je persiste à penser que vous commettez une grave erreur en ne prévoyant pas une condamnation pénale des auteurs de cette infraction aggravée. Il est donc tout à fait anormal, et j'insiste sur ce point, que vous refusiez que des personnes coupables à répétition soient déférées devant les tribunaux.

En fait, je ne comprends pas votre logique, monsieur le ministre. D'un côté, vous demandez à la justice de traiter tout le contentieux du surendettement des ménages - tâche considérable, pour laquelle vous avez donné quelques moyens supplémentaires, bien qu'insuffisants, à la justice. Et, d'un autre côté, vous retirez du domaine pénal des faits qui constituent de véritables infractions.

Pour pallier les difficultés que va engendrer votre texte, j'ai déposé, au nom du groupe U.D.F., un certain nombre d'amendements.

Je propose notamment que les personnes qui ont émis un certain nombre de chèques sans provision et qui ont régularisé leur situation demeurent inscrites à titre préventif dans le fichier des interdits bancaires mais dans un registre particulier. On pourrait ainsi, imaginer un classement spécifique qui permettrait aux commerçants de vérifier que ces personnes *a priori* peu fiables ont bien la provision nécessaire pour pouvoir émettre des chèques.

Il s'agirait en quelque sorte de créer un purgatoire, à défaut de les envoyer devant la justice, qui serait, en la circonstance, un enfer pavé de bien mauvaises intentions.

Telles sont les quelques remarques que je voulais faire sur la dépénalisation.

Je souhaiterais maintenant aborder un autre aspect du texte.

La « dépénalisation » que vous voulez instituer vous a conduit à privilégier la prévention pour la lutte contre les chèques sans provision. Sans écarter l'aspect négatif de cette dépénalisation que je viens de souligner, j'adhère assez volontiers au renforcement de la prévention en matière de lutte contre les chèques sans provision.

Vous opérez, ce faisant, un transfert de responsabilité. Il appartiendra désormais aux banques d'effectuer un contrôle plus approfondi. Vous augmentez de manière très large leurs obligations. Or, à mon avis, les nouvelles obligations imposées aux banques, qui sont très importantes, sont parfois irréalistes.

Quelques exemples peuvent illustrer mon propos.

Vous rendez obligatoire pour le banquier la délivrance systématique d'un certificat de non-paiement. Or celui-ci n'est actuellement demandé que dans 3 à 5 p. 100 des cas. Cela va, me semble-t-il, surcharger de manière inconsidérée la gestion quotidienne des banques.

De plus, un détail pratique risque de rendre inapplicable cette nouvelle obligation. Vous savez certainement, monsieur le ministre, que le banquier tiré ne connaît *a priori* ni le nom ni surtout l'adresse du bénéficiaire. A l'impossible nul n'est tenu - pour ne pas dire plus de l'avenir de cette disposition.

Enfin, vous voulez que cette loi entre en vigueur avant le 1<sup>er</sup> juin 1992, ce qui est incompréhensible étant donné que la période des vacances d'été est la plus propice aux incidents de paiement. Nous vous proposerons, dans un amendement, de ne faire entrer en vigueur cette loi qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1992. Non que nous souhaitions que restent impunies les personnes qui émettent des chèques sans provision, mais tout simplement parce que nous sommes réalistes. Les nouvelles règles que vous imposez aux banques ne peuvent être mises en place du jour au lendemain.

De plus, il ne nous paraît pas raisonnable de mettre un nouveau système en place à la veille des vacances - période où il doit être le plus efficace. Il faut laisser le système se roder pour qu'il soit efficace contre la recrudescence de l'émission de chèques sans provision.

Je ne vous demande pas de le retarder de beaucoup. Mais un délai supplémentaire de trois mois permettrait un meilleur fonctionnement de ses dispositions.

Tels sont, monsieur le ministre, les points qu'il faut, à mon avis, revoir pour que le système soit opérant. Nous aurons largement l'occasion de revenir, lors de la discussion des amendements, sur les différents aspects que j'ai évoqués.

En l'état actuel des choses, le groupe Union pour la démocratie française est réservé sur ce texte.

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Michel Suchod, pour le groupe socialiste.

**M. Michel Suchod.** Monsieur le ministre délégué, je crois que l'Assemblée est, dans sa majorité, très heureuse de la venue de ce projet, dont l'adoption permettra, comme vous l'écriviez le 10 septembre dernier, de renforcer la lutte contre l'émission de chèques sans provision.

Les victimes recouvreront plus sûrement leur dû. Les sanctions seront modulées en fonction du caractère fortuit ou répété des incidents de paiement. Enfin, le nombre de chèques sans provision devrait diminuer sensiblement.

L'objectif essentiel est d'enrayer un phénomène de masse : sur 3,7 milliards de chèques, 3 p. 100 ne sont pas approvisionnés et 1 p. 100 demeure impayé. Il s'agit en majorité de petits chèques, qui représentent 0,16 p. 100 du chiffre d'affaires du commerce. Ce n'est pas énorme, si bien que l'on parle de votre loi, monsieur le ministre, en la qualifiant de « loi des pompistes » ou de « loi des restaurateurs ».

**M. le ministre délégué à la justice.** Ce sera la loi Sapin contre les chèques en bois ! (*Sourires.*)

**M. Michel Suchod.** Mais il est nécessaire de rendre confiance à ces catégories professionnelles afin qu'elles n'en viennent pas, lorsqu'il y a doute sur la solvabilité du client, à

la pratique, elle-même délictueuse, du refus de vente, dont seraient victimes au premier chef les petits payeurs, c'est-à-dire ceux qui émettent des chèques de moins de 5 000 francs.

Il existe en France un million d'interdits bancaires, pour une population de 30 millions d'adultes, soit une proportion d'un sur trente. Et le nombre des interdits a quadruplé depuis le vote de la loi de 1975.

Aussi nous réjouissons-nous que le Gouvernement, loin de relever, comme certains l'avaient proposé, la garantie bancaire, se soit rallié à un système dissuasif, dans lequel la possibilité pour celui qui a émis un chèque sans provision de régulariser sa situation est directement subordonnée au paiement de la dette qu'il a contractée. Relever la garantie bancaire aurait eu pour conséquence de déresponsabiliser les émetteurs indéliçats. Certes, cela aurait permis à ceux qui reçoivent les chèques de ne plus être victimes, mais aurait encouragé les émetteurs de chèques sans provision.

Le système retenu est donc le bon, et nous nous en félicitons. Il part d'une conception nouvelle de l'interdiction d'émettre des chèques. Cette interdiction durera désormais aussi longtemps que le tireur du chèque n'aura pas respecté ses engagements en procédant à une régularisation. Celle-ci se fera soit par le paiement direct du créancier, soit par la constitution d'une provision sur le compte bancaire. Nous verrons du reste au cours de la discussion que ces deux régimes devront certainement être harmonisés.

Actuellement, sans régularisation ni paiement d'aucune sanction pécuniaire, le tireur de chèques sans provision recouvre automatiquement la possibilité d'émettre des chèques au terme d'un an. Mais, inversement - autre inconvénient -, lorsque la régularisation a eu lieu dans un délai supérieur à un mois, le tireur ne recouvre pas la possibilité d'émettre des chèques, ce qui est également tout à fait dommageable.

Je sais que certains des amis de M. Philibert souhaitent, notamment en cas d'incidents à répétition, que le tireur ne puisse pas recouvrer immédiatement la faculté d'émettre des chèques, après régularisation, et qu'ils prévoient une sorte de...

**M. Jean-Pierre Philibert.** De purgatoire !

**M. Michel Suchod.** ... de période probatoire.

A mon avis, la sanction prévue est suffisamment forte : celui qui a « fauté » doit, d'abord, régulariser et, ensuite, payer éventuellement un certain nombre d'indemnités au Trésor public pour recouvrer la faculté d'émettre. Le système envisagé me paraît satisfaisant.

**M. Jean-Pierre Philibert.** La Banque de France est de mon avis !

**M. Michel Suchod.** Je n'en doute pas !

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** La Banque de France n'a pas forcément raison !

**M. Michel Suchod.** Je sais aussi que l'association professionnelle des banques est également de votre avis, monsieur Philibert, ce point ne m'avait pas échappé.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Pour la même raison !

**M. Michel Suchod.** Faute d'une régularisation rapide, ou s'il est un « habitué » des chèques sans provision, le tireur ne recouvrera la faculté d'émettre que s'il a remboursé le créancier et payé au Trésor public la pénalité de 120 francs par tranche de 1 000 francs.

Les garanties instituées par votre système, monsieur le ministre, permettent de mener le processus de dépenalisation à son terme et de faire disparaître le délit spécifique d'émission de chèques sans provision. Bien entendu, tous les délits annexes, telles l'escroquerie accomplie à l'occasion de l'émission d'un chèque sans provision, l'émission par un interdit bancaire, la contrefaçon, la falsification du chèque, restent des délits.

Le système de la dépenalisation est juste, d'autant que les tribunaux ont tendance à procéder en fonction de leur encombrement : là où l'encombrement est maximum, la magistrature écarte d'un revers de main des piles de poursuites, classant les affaires ; là où l'encombrement est minime - c'est le cas des petits tribunaux - les tireurs de chèques sans provision sont poursuivis.

**M. Jean-Pierre Philibert.** C'est ce que j'ai dit. Merci, monsieur Suchod ! Quel aveu !

**M. Michel Suchod.** C'est un aveu de l'inégalité des Français devant la justice !

**M. Jean-Pierre Philibert.** C'est surtout un aveu de dysfonctionnement de la justice !

**M. Michel Suchod.** Par conséquent, il faut en finir avec ce système inopérant.

De plus, si le système que nous mettons en place devait donner de bons résultats, peut-être pourrait-on s'en inspirer et l'étendre à d'autres branches du contentieux : je pense à ce qui se passe en matière de contraventions automobiles, où, là aussi, vous le savez, les tribunaux sont engorgés.

**M. le ministre délégué à la justice.** Vous avez raison !

**M. Michel Suchod.** Certes, les obligations des banques seront renforcées mais, en contrepartie, leur information sera améliorée. Il est bon que les obligations du banquier soient clarifiées.

Ainsi, le texte précise que les banques devront être en mesure d'apporter la preuve qu'elles ont procédé à toutes les diligences en vue d'obtenir la restitution des formules de chèque. Elles seront dans l'obligation d'informer le bénéficiaire d'un chèque refusé que le tireur était interdit.

Par ailleurs, le plafond de l'obligation de payer le chèque émis sans provision est modifié. Lors des auditions auxquelles notre commission a procédé, les banquiers nous ont fait observer que l'article 15 du projet de loi comportait une double obligation. En effet, cet article stipule que le tiré « qui a refusé le paiement d'un chèque pour défaut de provision suffisante en avise la Banque de France dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ». Or les banques informent déjà un organisme qui s'appelle le Ficoba. Elles ont donc le sentiment que la disposition proposée fait double emploi. Je pense que ce point sera éclairé lors de l'examen des articles.

Ce projet constitue un beau travail, et je constate que le Sénat l'a accueilli favorablement.

Reste un dernier point : celui de la date d'entrée en vigueur du texte. Comme le rapporteur l'a rappelé, la commission des lois a repoussé un amendement aux termes duquel la date d'entrée en vigueur, prévue au 1<sup>er</sup> juin, serait retardée. J'y ai personnellement beaucoup réfléchi depuis une quinzaine de jours. En tout cas, une chose est certaine : le dispositif prévu par ce texte devra être tout de suite parfaitement opérationnel, ce qui suppose des décrets d'application et des circulaires.

Dans ces conditions, il me paraît raisonnable de donner satisfaction à ceux qui souhaitent que la date d'entrée en vigueur du texte soit quelque peu retardée.

Souvent le Gouvernement nous dit qu'il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée ; eh bien, l'ensemble des collègues comprendra qu'à titre tout à fait exceptionnel je m'en remette à la sagesse du Gouvernement. (*Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le ministre délégué à la justice.** La sagesse du Gouvernement n'a rien d'exceptionnel !

**M. Michel Suchod.** Certes ! Mais que les parlementaires s'en remettent à la sagesse du Gouvernement est exceptionnel !

**M. le président.** En vous écoutant monsieur Suchod, j'avais eu la même réaction que M. le ministre. Mais vous avez apporté la rectification qui s'imposait. (*Sourires.*)

La parole est à M. Roger Gouhier, pour le groupe communiste.

**M. Roger Gouhier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je crains fort que mes propos viennent apporter une note discordante au sein de concert d'arguments en faveur du texte qui nous est aujourd'hui soumis.

**M. Jean-Louis Debré.** Une note discordante dans l'union de la gauche ?

**M. Jean-Pierre Philibert.** Dans feu l'union de la gauche !

**M. Jean-Louis Debré.** Oui, elle est bien morte !

**M. Roger Gouhier.** Je vous en prie.

Pour moi, l'argumentation employée pour expliquer l'augmentation des chèques sans provision n'est pas liée au véritable problème : celui des consommateurs.

Qui peut être d'accord avec l'émission de chèques sans provision, même pour se sortir d'une difficulté passagère ? Personne ! Personne ne peut non plus soutenir et encourager les fraudeurs et les comportements malhonnêtes.

Mais permettez-moi de poser une question d'importance : qui doit étudier, analyser et comprendre le pourquoi de la progression du nombre de chèques sans provision ? C'est le Gouvernement ! Il doit tirer les conséquences d'une politique économique et sociale accroissant les difficultés d'un grand nombre de familles qui émettent alors des chèques sans provision, mais sans vouloir frauder.

N'est-ce pas avec l'aggravation de la crise des dernières années que le phénomène s'est développé ? Il est certain que oui !

Le groupe communiste considère qu'il s'agit avant tout d'un problème social et économique et pas seulement technique. C'est un problème réel qui ne peut être résolu par des dispositions administratives, financières et répressives.

Nous voulons aborder la discussion de ce projet avec pour seule logique la défense du citoyen dans sa globalité. Nous regrettons d'ailleurs que le ministre chargé de la consommation ainsi que le secrétaire d'Etat chargé de la vie quotidienne n'aient pas signé ce texte avec vous, monsieur le ministre.

Oui, la multiplication des chèques sans provision est un problème sérieux. Qu'il faille créer les conditions pour en réduire le nombre et condamner les récidivistes qui ont émis des chèques pour des sommes importantes, me semble légitime. Mais je regrette tout de même la tonalité générale de ce texte qui, loin d'être le texte pédagogique que vous souhaitiez au mois de juillet, n'est que répressif.

En effet, comment parler des chèques sans provision sans parler des difficultés des Français ? Pour les trois milliards et demi de chèques libellés en 1990, il y a eu, selon vos chiffres, monsieur le ministre, six millions quatre cent mille incidents de paiement et 70 p. 100 de ces chèques sont d'un montant inférieur à 1 000 francs. Désormais un adulte sur trente est interdit bancaire. Ce qui est considérable.

Dans l'immense majorité des cas, vous n'avez pas affaire à des malfrats mais à des consommateurs, qui, certes, ont tort, mais qui « jonglent » ou font de la « cavalerie » de fin de mois. Il est vrai que la majorité de ces chèques en bois pèsent sur des petites entreprises et des petits commerçants pour qui, nous le comprenons, cette situation est insupportable.

C'est pourquoi, nous proposerons un amendement pour que, en cas d'approvisionnement insuffisant du compte, le commerçant ou le fournisseur de service soit servi avant la banque.

**M. Jean-Marie Daillet.** Très bien !

**M. Roger Gouhier.** N'est-ce pas là une mesure de bon sens qui éviterait la spirale des frais qui amène souvent le citoyen à être pris dans un engrenage infernal ? Bien entendu, les défenseurs des banques ne peuvent pas être d'accord avec moi. Mais c'est une autre affaire !

Quant aux petites et moyennes entreprises qui se trouvent elles-mêmes dans cette situation, comment vont-elles continuer à vivre si elles sont « interdites bancaires » pour dix ou cinq ans comme le prévoit la commission, alors qu'elles ont fait quatre chèques sans provision dans l'année. C'est ingérable !

Je voudrais dire à M. le président de la commission des lois que j'ai été choqué par ses propos publiés dans le communiqué à la presse du 21 novembre dernier. Selon lui, « cette discussion ne doit pas donner lieu à débat idéologique ». Mais tout dépend du sens que l'on donne au mot « idéologique » ! Qu'il s'agisse de l'accroissement de la délinquance, de la dégradation de l'esprit de responsabilité ou de l'augmentation du nombre de chèques sans provision émis par des personnes qui ont le dos au mur, il s'agit bien d'un phénomène de société en crise, et il faut en débattre.

**M. René Carpentier.** Très juste !

**M. Roger Gouhier.** Au Sénat, seuls deux sénateurs, mon ami Robert Pagès et Guy Allouche, ont parlé de la situation sociale des Français.

Croyez-vous que la majorité des gens fasse des chèques sans provision par plaisir ? Non ! Croyez-vous également qu'il faille s'attaquer aux seules conséquences ? Ce serait se donner bonne conscience. La répression dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, n'effacera pas la politique salariale désastreuse du Gouvernement pour les fonctionnaires et du patronat pour les salariés en général. C'est là que réside le mal.

Oui, monsieur le ministre, cette société souffre déjà trop de l'exclusion sociale. Veut-on en venir à une société avec des établissements bancaires à deux vitesses ? Aux uns, la déférence, le tapis rouge ; aux autres, la suspicion qui fait qu'avec 4 000 francs de revenus on est un « délinquant potentiel » si dangereux que l'on vous met sous tutelle.

N'est-ce pas La Poste qui avait prévu de ne pas donner de chèquiers à ceux qui avaient de faibles revenus ? La mobilisation des syndicats et des associations de consommateurs l'a fait reculer, et c'est tant mieux.

Je rappelle ces faits sans avoir la volonté de dramatiser. Mon seul souci est que la démarche à l'égard des « citoyens consommateurs » soit cohérente.

Il y a quelques jours, je soulignais les aspects positifs d'un texte qui renforçait la protection des consommateurs les plus faibles, et j'en ai voté de nombreux articles. Or, dans le texte qui nous est proposé, il n'y a rien, absolument rien, sur les pouvoirs exorbitants de la banque ! On dirait que les relations usagers des banques-institutions bancaires sont sans nuages, alors que les commissions sont très chères et que le coût d'un découvert est énorme.

**M. Jean-Marie Daillet.** C'est vrai !

**M. Roger Gouhier.** J'ai bien entendu vos propos, monsieur le ministre, et j'espère qu'ils seront suivis d'actions concrètes.

**M. Jean-Marie Daillet.** Très bien !

**M. Roger Gouhier.** Le journal *Capital* - que j'ai peu l'habitude de citer - demandait il y a peu : « Est-il légitime de facturer 118,60 francs une clôture de compte ? Que doit-on penser d'une banque qui facture 60 francs par mois pour « gestion de compte en instance de clôture » ? » Et je ne parlerai pas des frais de tenue de compte qui vont de 700 à 900 francs donnés en exemple par ce même journal.

Cette question des « relations banque-clients » est un oubli de votre texte : nous nous efforcerons d'y remédier par nos amendements. Il manque, je l'ai dit tout à l'heure, la volonté d'être à l'écoute des problèmes, la volonté de dialogue.

Nombre d'usagers des banques ont l'impression d'être de bons clients jusqu'au jour où l'incident survient. Comme les salariés qui y travaillent, ils se plaignent de plus en plus de la qualité du service rendu : les uns regrettent le temps où les agences les prévenaient en cas de découvert ; les autres déplorent de ne plus assez jouer un rôle de conseil et d'être par trop répressifs.

Faute de personnel, une certaine considération disparaît. Les institutions bancaires jouent la division entre le client et l'employé. Pourtant, chaque fois que la banque augmente les commissions, ce n'est pas pour satisfaire les revendications du personnel ou pour assurer un meilleur service au client ! Cela doit être dit.

Une des mesures les plus injustes de votre projet est la création d'une pénalité libératoire de 120 francs par tranche de 1 000 francs. Elle ajoute encore une pénalité aux différents frais déjà prélevés par la banque.

Si le titulaire d'un compte émet un chèque de 460 francs sans provision, il paiera à sa banque, selon le journal *Capital*, de 197 francs à 365 francs. Si vous y ajoutez 120 francs de pénalité, le fraudeur réglera une somme de 717 francs ou de 885 francs selon son établissement bancaire. Qui plus est, si cet incident se reproduit quatre fois dans l'année, et même s'il a remboursé dans les délais impartis - un mois, je l'espère, et non quinze jours -, c'est 837 francs à 1 005 francs qu'il devra acquitter ! N'y a-t-il pas une disproportion entre le délit et la peine ?

Je me permets de vous rappeler les intentions manifestées par le secrétaire d'Etat à la consommation. Le rapport concernant le surendettement insiste sur le rôle essentiel que doivent jouer les banques dans ce dispositif. Pourquoi, d'un côté, le Gouvernement favorise-t-il le rôle actif de la banque dans le traitement du surendettement, et, de l'autre, avec ce texte, aggrave-t-il la situation des ménages ?

De plus, monsieur le ministre, les mauvais esprits peuvent penser que vous profitez d'une action répressive à l'égard des gens qui émettent des chèques sans provision pour alimenter le budget de l'Etat ! J'ai bien dit qu'il s'agissait de mauvais esprits.

Avec ce dispositif, ce ne sont pas les commerçants qui retrouveront une partie de leur dû, mais c'est le ministre des finances qui bénéficiera de ressources supplémentaires. En ces temps de difficultés budgétaires, imposer 120 francs d'amende aux personnes qui émettent des chèques sans provision - il y en a plusieurs millions - représente au total une somme non négligeable.

L'Assemblée va certainement réduire de dix à cinq ans le délai d'interdiction bancaire qui paraissait irréaliste à nombre de nos collègues. Je continue de penser qu'un an est un délai maximum et qu'il est déjà fort pénalisant. Il est désormais difficile de vivre sans moyens de paiement comme le chèque ou la carte bancaire. C'est difficile pour les particuliers, mais c'est impossible pour les P.M.E.-P.M.I.

Alors, que faut-il faire ? Surtout pas ce que vous proposez, c'est évident ! Il faut favoriser partout la concertation et le dialogue entre le banquier et l'usager.

Un magazine économique de novembre 1991 faisait un constat en demi-teinte sur les relations entre le banquier et les dirigeants de P.M.E.-P.M.I. Un journaliste y écrivait : « Contrairement aux banques anglo-saxonnes, les banques françaises sont timorées, elles sous-estiment le facteur humain », et il citait les propos d'un responsable de P.M.E. selon lequel : « La confiance ne joue absolument pas. Les banques vendent un produit, l'argent, et elles font tout pour le récupérer, quelles que soient les conditions ».

C'est bien aux banques de faire l'effort de dialogue avec les clients, quels qu'ils soient. Ces vénérables institutions ne doivent pas être hors du droit commun. « Votre argent m'intéresse », « le pouvoir de dire oui », « le bon sens près de chez vous » : tout cela, c'est très bien, mais prouvez-le, messieurs les banquiers !

Il ne tient qu'à vous, monsieur le ministre, d'inverser la vapeur et d'inciter les banques à discuter plus et à réprimer moins.

Nommez un médiateur, comme on vous le propose. Ralliez-vous à notre proposition d'obtenir du banquier des décisions motivées. Créez ces commissions départementales de traitement des impayés. Evitons d'entraîner le fauteur d'un jour dans une chute qui le mènera directement à la commission du surendettement !

J'ai dit un jour qu'il y avait des ministres pyromanes et des ministres pompiers.

**M. Jean-Louis Debré.** Des noms !

**M. Roger Gouhier.** Je souhaite, monsieur le ministre, que vous ne soyez pas en ce domaine un ministre pyromane et que vous ne cherchiez pas à régler le problème de cette façon-là.

C'est pour cette raison que je vous demande de fournir, un an après la promulgation de la loi, un rapport permettant au législateur de juger s'il peut améliorer le dispositif et, surtout, de voir quelles catégories de citoyens et quelles entreprises sont touchées par l'application du texte.

Je réviserai alors éventuellement mon jugement. Mais là où je ne crois pas me tromper, c'est sur la cause principale du mal qu'est le chèque en bois.

Je le répète : un pays qui a trois millions de chômeurs, qui a vu doubler le nombre des smicards en dix ans, où le Gouvernement refuse le S.M.I.C. à 7 000 francs, un pays qui n'est pas capable d'offrir à ses jeunes des emplois ne pourra pas éviter qu'une partie de sa population ait recours à des petits arrangements bancaires, certes condamnables mais malheureusement nécessaires.

Ce ne sont pas les plus modestes de nos concitoyens, je vous l'accorde, qui utilisent parfois ce procédé, car ceux-ci sont déjà hors des circuits normaux de consommation, mais les familles de salariés moyens qui ont cru au mirage de la consommation et qui ont été pris au piège du crédit, ou bien ceux à qui il est arrivé un accident de la vie : chômage, accident, maladie. C'est à eux que j'ai pensé en prononçant cette intervention.

En l'état, et si le Gouvernement ne prend pas en compte ses amendements, le groupe communiste ne votera pas ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

**M. le président.** Je vous remercie.

Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Jean-Louis Debré.

**M. Jean-Louis Debré.** Monsieur le ministre délégué à la justice, monsieur le ministre du commerce et de l'artisanat, ce projet de loi est le résultat d'un constat d'échec. Dès lors, deux questions se posent. Ses dispositions seront-elles efficaces et dissuasives à l'égard de ceux qui émettent des chèques sans provision ? Représentent-elles un progrès pour les victimes ?

On l'a dit, 3,7 millions de chèques sont demeurés définitivement impayés en 1990, soit un chèque pour mille. Ce nombre a doublé depuis 1984 et il continue d'augmenter de façon préoccupante chaque année : de 9,6 p. 100 en 1989, de 5,1 p. 100 en 1990 ; c'est dire l'ampleur de cette forme de délinquance.

On a affirmé que la législation antérieure était inadaptée. Plus qu'une législation inadaptée, c'est bien le fonctionnement de notre justice qui est en cause. Nous savons tous qu'elle est en crise, particulièrement à cause des moyens que vous lui refusez, monsieur le ministre délégué à la justice. On peut donc douter qu'un nouveau dispositif législatif aboutisse à autre chose qu'à donner un coup d'épée dans l'eau.

Il ne faut pas perdre de vue que le chèque sans provision est une escroquerie. Or il est malheureusement vrai qu'on amnistie trop souvent les auteurs de cette forme de délit et qu'on donne au parquet des instructions afin de ne pas poursuivre les auteurs de chèques sans provision de faible montant. Les condamnations représentent en effet moins de 10 p. 100 du nombre de plaintes enregistrées.

Mais, derrière ces chiffres, apparaît le drame de milliers de commerçants et d'artisans qui hésitent à engager une action car ils doutent de son succès et savent quelle perte de temps et d'argent occasionne le dépôt d'une plainte.

Or le préjudice subi par ces victimes est estimé à environ quatre milliards de francs, sans compter ni les frais financiers ni les frais de recouvrement, qui représentent 1,5 p. 100 de leur chiffre d'affaires. Les pompistes, les buralistes, les petits commerçants et les restaurateurs sont évidemment les victimes les plus fréquentes compte tenu du faible montant des chèques et de l'importance de la clientèle de passage.

Si le Gouvernement veut véritablement lutter contre les chèques sans provision, il lui faut d'abord donner à la police, à la gendarmerie et aux magistrats les moyens de sanctionner rapidement ceux qui commettent de tels agissements. En refusant de leur accorder ces moyens, vous capitulez devant cette forme de délinquance et le projet de loi qui nous est soumis est la manifestation de cette capitulation. Punir ceux qui ont commis une infraction est nécessaire si l'on ne veut pas tomber dans un laxisme inacceptable pour la bonne marche de la société. Je refuse pour ma part le laxisme et je crois en l'exemplarité de la peine.

Il serait par ailleurs souhaitable que les organismes qui octroient les crédits fassent preuve d'une plus grande rigueur et d'une plus grande fermeté.

Ce projet de loi est donc le constat d'un échec : échec d'une législation, échec de la justice.

Il prétend répondre à deux objectifs principaux : d'abord dissuader et sanctionner les auteurs de chèques sans provision, ensuite protéger les victimes.

Sur le premier point, le projet s'applique à parachever le processus de dépenalisation du chèque sans provision. Il propose d'appliquer au contrevenant une pénalité libératoire de 120 francs par tranche de 1 000 francs. On peut s'interroger sur le caractère dissuasif d'un tel montant. Cette pénalité est dérisoire...

**M. Jean-Marie Daillet.** Ça dépend pour qui !

**M. Jean-Louis Debré.** ... et ne semble pas suffisante pour empêcher la récidive, même si elle est portée à 240 francs par tranche de 1 000 francs pour ceux qui en sont à leur quatrième régularisation en un an.

Toutefois, si la levée de l'interdiction d'émettre des chèques par le paiement d'une pénalité me paraît appropriée pour celui qui aura émis un chèque sans provision à titre exceptionnel, elle me semble en revanche totalement inadaptée pour les récidivistes qui régularisent leur situation.

**M. Jean-Paul Charité.** Tout à fait !

**M. Jean-Louis Debré.** Le texte prévoit un simple doublement de la pénalité, alors que l'émission répétée de chèques sans provision constitue incontestablement une atteinte à l'ordre public. La bonne foi du récidiviste ne pouvant être présumée, n'est-il pas inique de traiter de la même façon le récidiviste - même s'il régularise sa situation - et celui qui aura émis un chèque sans provision par inadvertance ?

**M. Jean-Paul Charié.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré.** Cette disposition, qui n'est justifiée à mes yeux que par la volonté d'alléger le contentieux, est loin d'être satisfaisante sur le plan de l'équité et de la justice.

Il eût été plus juste, plus équitable, de maintenir une procédure pénale pour les multirécidivistes. Les professionnels des chèques sans provision doivent être sévèrement réprimés et pénalement sanctionnés.

**M. Jean-Paul Charié.** Très bien !

**M. Jean-Louis Debré.** Puisque cette solution n'a pas été retenue, je souhaite que le garde des sceaux adresse une circulaire aux procureurs de la République pour qu'ils poursuivent systématiquement, au titre de l'article 405 du code pénal, les personnes qui auront multiplié les chèques sans provision.

L'autre volet du projet est articulé autour d'un mécanisme de protection des victimes et d'un remboursement de la dette.

La consultation du fichier national des chèques perdus et volés doit faire ses preuves. Elle devrait, on l'espère, permettre aux commerçants et aux artisans de vérifier que le chèque n'est pas émis par une personne inerdite de chéquier.

Par ailleurs, on sait que le système actuel ne permet généralement pas aux victimes de récupérer une créance, la procédure du certificat de non-paiement, qui a été instituée en 1985, étant trop coûteuse pour les chèques de faible montant.

La seule disposition de ce projet qui constitue à mes yeux un véritable progrès, c'est l'approche nouvelle de l'interdiction d'émettre un chèque.

Il faut rappeler qu'actuellement l'interdiction est levée automatiquement, sans régularisation ni sanction pour l'auteur du délit. Or, dans votre projet, lorsque le banquier rejettera un chèque pour défaut de provision, l'auteur ne recouvrera la possibilité d'émettre des chèques que lorsque le créancier sera effectivement remboursé par paiement direct ou grâce à la constitution d'une provision bancaire et, le cas échéant, après paiement de la pénalité libératoire.

Un tel mécanisme n'est que légitime. Il était d'ailleurs réclamé depuis longtemps par la plupart des commerçants. Je crois qu'il peut permettre la réparation du préjudice subi au profit de la victime.

Pour cette seule raison, nous ne nous opposerons pas à ce projet, même si nous ne croyons ni à votre politique de dissuasion ni à votre politique de sanctions, du moins telle qu'elle figure dans le texte.

On peut enfin regretter, monsieur le ministre, que le problème du montant de la garantie bancaire n'ait pas été évoqué.

**M. Jean-Marie Daillet.** Exactement !

**M. Jean-Louis Debré.** L'avenir nous dira si cette loi supplémentaire aura permis d'enrayer le fléau des chèques sans provision, mais je suis assez sceptique sur certaines de ses propositions.

De toute façon, il serait judicieux que, dans un délai d'un an à compter de l'application de cette loi, vous fassiez devant l'Assemblée le bilan de son application, afin que nous sachions si les dispositions que vous avez imaginées sont susceptibles d'enrayer le fléau. Si c'est le cas, tant mieux ; sinon, il conviendra que le législateur modifie la loi, l'améliore, sans esprit partisan, car notre seul souci doit être que celui à qui l'on a remis un chèque sans provision ne soit pas sanctionné ni pénalisé. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** Je vous remercie.

La parole est à M. Jean-Marie Daillet, pour les non-inscrits.

**M. Jean-Marie Daillet.** Non, monsieur le président, je ne parle pas au nom des non-inscrits, car par définition, ils représentent, de Mme Stirbois à M. Tapie, une gamme très large d'opinions fort contradictoires.

**M. Jean-Paul Charié.** C'est la définition même des non-inscrits !

**M. Bernard Pons.** Chez eux, il y a à boire et à manger ! *(Sourires.)*

**M. Jean-Marie Daillet.** Je parle simplement en mon nom propre, en tant que député non-inscrit, et le point de vue que je défends n'engage que moi.

**M. Michel Suchod.** C'est déjà très bien ! *(Sourires.)*

**M. Jean-Marie Daillet.** Je suis très aventureux en me hasardant dans ce débat qui pourrait être de haute technicité et qui a d'ailleurs été, je dois le reconnaître, de fort bonne tenue.

Si j'interviens, c'est parce que, comme tout parlementaire, notamment d'une circonscription rurale où les revenus sont modestes, je suis confronté à un phénomène social : d'un côté, les petits commerçants - pompistes, restaurateurs, mais aussi beaucoup d'autres - sont victimes de très nombreux chèques en bois, et, de l'autre, la population souffre beaucoup du chômage et d'une certaine paupérisation du milieu rural.

Dans les cinq minutes auxquelles j'ai droit, je formulerai quelques remarques afin que le Gouvernement soit bien conscient qu'il s'agit d'une simple étape. Ce que la loi fait, une autre loi peut le défaire ou le refaire.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Bien sûr !

**M. le ministre délégué à la justice.** *Vanitas vanitatum...*

**M. Jean-Marie Daillet.** Nous tâtonnons, c'est clair, et personne ne détient la vérité.

J'aimerais également appeler l'attention, après un autre orateur, sur la responsabilité des banquiers dans cette affaire, car enfin les affiches et la publicité proclamaient, il y a vingt ou trente ans : « Votre argent m'intéresse ! »

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Ça n'a pas été la meilleure publicité !

**M. Jean-Marie Daillet.** Les Français ont été, eux aussi, intéressés, semble-t-il. On a multiplié les chèques et généralisé la bancaïrisation, qui est devenue quasi universelle. Les banques ne sont donc pas à l'abri de tout reproche, en tout cas de toute responsabilité. Ajoutez à cela l'automatisation : tiroir-caisse ou guillotine ? Car la réalité est souvent celle-là.

La relation humaine entre le banquier et son client n'est plus ce qu'elle était. Il y a en effet pléthore de petits chèques et ce sont en général ces petits chèques qui reviennent impayés. Lorsqu'il s'agit de chèques importants ou de dettes de grosses entreprises - il leur arrive aussi d'émettre des chèques en bois - il y a une négociation qui peut durer fort longtemps. Deux poids, deux mesures, selon que vous serez puissant ou misérable ! Il faudra donc bien réfléchir avant d'avancer vers une législation de répression.

Votre projet, monsieur le ministre délégué, dépénalise, je m'en réjouis et je vous félicite, mais il prévoit aussi des pénalités financières qui, dans certains cas - et je suis d'accord sur ce point avec notre collègue M. Gouhier - risquent d'être beaucoup trop fortes par rapport au faible montant de la somme non payée.

Le point essentiel réside probablement dans l'insuffisance de prévention. Pourquoi les banques n'ont-elles pas elles-mêmes financé une campagne d'information ? Pourquoi ne cherchent-elles pas un contact plus personnel avec leur clientèle, notamment avec les petits clients ? Après tout, les grandes entreprises se sont bien mises à s'intéresser aux petits porteurs d'actions et, quoique de façon fort imparfaite, à les courtiser. Pourquoi le petit client n'est-il plus aussi courtisé que du temps où, il y a vingt ans, on lui disait que son argent intéressait la banque ?

Je suis donc assez réservé quant aux pénalités financières, et je ne suis pas sûr de voter l'article 5. Mais pourquoi ne pas rétablir l'article 6 du projet de loi, qui a été supprimé par le Sénat ? *(Exclamations sur quelques bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

**M. Jean-Pierre Philibert.** Surtout pas !

**M. Jean-Marie Daillet.** Je suis également étonné par l'irréalisme des conditions de régularisation, qui me semblent limiter l'efficacité au détriment du commerçant créancier.

En outre, le seul recours au juge civil me semble insuffisant pour garantir la sécurité juridique due à l'ensemble des auteurs de chèques.

De plus, ce projet exclut trop la référence à la relation bancaire. En effet, les banques sont très concernées car ce sont bien elles qui vont percevoir, peut-être abusivement, des frais et commissions substantiels : 150 à 377 francs pour chaque rejet par chacune des trois grandes banques, dites « vieilles banques », la Société générale, le Crédit lyonnais et la B.N.P.

Ainsi, selon une estimation statistique, les banques françaises auraient perçu, en 1990, entre 850 millions et 1,5 milliard de francs. M. Philibert a parlé tout à l'heure de la perception par l'Etat, mais, ici, c'est de la perception par les banques elles-mêmes qu'il s'agit ! Il est paradoxal de permettre aux banques de réaliser des gains grâce aux chèques sans provision : cela me paraît tout à fait répréhensible.

Il faut assainir la pratique des rejets de chèques, qui laisse les usagers souvent désemparés et sans défense réelle. Il n'est pas normal que le commerçant ne soit toujours pas payé alors que la banque s'est déjà réglée elle-même.

En conclusion, je poserai deux questions.

Pourquoi n'a-t-on pas encouragé le chèque-photo, pour une personne ou pour un couple, car c'est évidemment impossible pour les collectivités ? Cette solution technique serait peu coûteuse et permettrait de régler le problème des chèques volés.

Par ailleurs, une législation européenne ne serait-elle pas utile, puisque nous allons vers la « communautarisation » complète de l'espace financier européen ? Il me semblerait en effet anormal qu'il y eût des différences de traitement selon qu'on est en deçà ou au-delà des Pyrénées.

Finalement, c'est l'espace européen qui permettra aux uns et aux autres de passer l'épreuve de la concurrence. Je pense que ce sera bon pour le consommateur et le banquier, comme pour le commerçant.

**M. le président.** Je vous remercie, cher collègue, qui avez en effet parlé en votre nom personnel. Je vous ai donné la parole pour les non-inscrits, et non pas en leur nom : je pensais au temps qui leur était imparti, d'ailleurs fort réduit, j'en conviens.

La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre délégué à la justice.** Monsieur le président, je souhaiterais répondre aux orateurs qui se sont exprimés dans la discussion générale.

Le texte a été abordé par les uns et les autres sur un ton parfois critique mais toujours constructif. Cela montre l'intérêt qu'ils portent au sujet, leur reconnaissance d'un véritable problème auquel nous devons trouver ensemble une solution.

D'abord, je rappelle à certains de ceux qui ont émis des critiques que le texte examiné est le texte voté par le Sénat en première lecture. Il comporte des dispositions que vous-même, monsieur Philibert, avez critiquées : je pense notamment à la date d'application des articles 3 à 6 et 12 à 17 - elle ne pouvait être postérieure au 1<sup>er</sup> juin - et à la délivrance automatique du certificat de non-paiement, ces deux mesures résultant d'amendements sénatoriaux auxquels le Gouvernement s'est en vain opposé.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Eux c'est eux, et nous c'est nous !

**M. le ministre délégué à la justice.** Le texte a donc fait l'objet d'un examen dans une autre assemblée et la démarche constructive de tous ceux qui se sont exprimés ici a été aussi celle du Sénat qui a adopté un texte dans des termes très comparables, pour ne pas dire identiques, à ceux qui avaient été proposés par le Gouvernement.

J'aimerais organiser ma réponse autour de deux axes : la dépenalisation, d'une part, et de l'autre ce que M. Gouhier, à moins qu'il ne s'agisse de M. Daillet, a appelé les causes « sociales » du phénomène.

Faisons attention au terme « dépenalisation ». Il a, pour les juristes de la commission des lois, un sens précis : la sortie du système judiciaire. Mais il pourrait, à l'extérieur, donner à penser qu'il n'y aura plus de peine, ce qui est faux.

En fait, nous substituons à un système de peine prononcée par le juge un autre système que nous considérons comme plus dissuasif. Ce système devrait nous permettre d'atteindre notre objectif fondamental : la réduction du nombre des chèques sans provision. Il faut toujours bien avoir cela en tête car on risque sinon de confondre notre langage de techniciens avec la volonté fondamentale qui inspire le texte : pénaliser, mais toujours par d'autres moyens l'émission de chèques sans provision.

S'agissant de la dépenalisation au sens strictement juridique, M. Debré et, en des termes moins abrupts, M. Philibert et M. Jacquemin, ont parlé de l'échec de la justice. M. Debré est même allé jusqu'à parler de « capitulation » de la justice. Je ne partage pas cette opinion.

**M. Jean-Louis Debré.** Ce n'est pas la première fois !

**M. le ministre délégué à la justice.** Monsieur Debré, même si la justice avait des moyens considérablement accrus, croyez-vous que cela relève de sa mission fondamentale ? Pensez-vous que ces piliers de notre société que sont nos magistrats, nos policiers, nos gendarmes, notre police judiciaire devraient passer leur temps à poursuivre les signataires de chèques de 150, 153, 155 ou même 200 francs, à tel et tel endroit ?

J'ai quant à moi une autre ambition pour la justice : il faut « recentrer » la justice - l'expression, que j'approuve, a été utilisée par nombre de vos amis - sur les éléments fondamentaux de ses devoirs et de sa mission. La justice doit dire le droit et s'occuper des éléments décisifs de son action.

**M. Jean-Louis Debré.** Elle doit aussi sanctionner !

**M. le ministre délégué à la justice.** Nous devons tous nous efforcer de faire en sorte que la justice n'ait pas à faire un travail répétitif, un travail de photocopieuse, pour lequel l'apport technique et humain de chacun des magistrats, des policiers ou des gendarmes ne serait plus nécessaire. A cet égard, il y a une différence d'appréciation entre nous.

Il ne s'agit pas d'une dépenalisation par défaut - d'une dépenalisation qui serait provoquée par un mauvais fonctionnement de la justice. Le texte que je vous propose prévoit une dépenalisation parce que j'ai une autre idée de la justice que celle qui consisterait à l'occuper continuellement, de tâches sans intérêt comme la poursuite des auteurs de chèques sans provision.

D'ailleurs, ma position est très largement partagée puisque c'est très exactement ce raisonnement-là que font au Sénat M. Haenel, de l'Union centriste, et M. Arthuis, du R.P.R.

**M. Bernard Pons.** M. Arthuis n'est pas du R.P.R. !

**M. le ministre délégué à la justice.** Je voulais dire l'inverse : M. Haenel, du R.P.R., et M. Arthuis, de l'Union centriste. Je viens de faire un chiasme, comme on dit dans les bonnes écoles. (Sourires.)

**M. Jean-Louis Debré.** Ne faites pas dire à ces gens-là ce qu'ils n'ont pas dit !

**M. le ministre délégué à la justice.** J'ai le rapport du Sénat sous les yeux, et je pourrais le citer.

**M. Jean-Louis Debré.** Moi aussi !

**M. le ministre délégué à la justice.** A propos des chèques sans provision, et ils ont parfaitement raison, ils reconnaissent que, s'agissant de l'ensemble du contentieux, il incombe au législateur de trouver d'autres solutions et qu'il faut donc dépenaliser la matière des chèques sans provision. C'est écrit en toutes lettres dans le rapport.

**M. Bernard Pons.** Le Sénat, c'est le Sénat, et l'Assemblée nationale, c'est l'Assemblée nationale.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Les sénateurs du R.P.R. sont souvent plus sérieux que les députés du même parti !

**M. Jean-Louis Debré.** N'oubliez pas que vous êtes membre de la commission des lois, monsieur Gouzes, et que vous la présidez !

**M. le ministre délégué à la justice.** Tout cela est écrit en toutes lettres, disais-je, dans un rapport excellent sur bien des points sur lesquels nous devrions pouvoir nous mettre d'accord.

Je me résume : il ne s'agit pas d'une dépenalisation par défaut - d'un mauvais fonctionnement de la justice - mais d'une dépenalisation inspirée par la volonté de mettre en place un autre système à la fois plus efficace et plus respectueux de ce que je considère comme étant la mission fondamentale de la justice. « Dépenalisation », je l'ai déjà dit, ne veut pas dire suppression des peines ! Mais nous reviendrons dans le détail sur le dispositif qui est l'objet même du projet de loi.

Certains ont dit, et je pense que leurs propos se concrétiseront par des amendements, qu'il ne fallait pas tout dépenaliser, notamment dans le cas particulier des récidivistes.

J'ai beaucoup entendu ce discours. D'abord, avant de présenter le texte au Sénat, de la bouche de personnes qui ne sont ni sénateurs ni députés. Je l'ai beaucoup entendu au Sénat où des sénateurs ont même lu des argumentaires identiques à ceux que l'on m'avait remis avant la discussion à la Haute Assemblée...

**M. Jean-Pierre Philibert.** Cela prouve que les sénateurs ont de bonnes lectures !

**M. le ministre délégué à la justice.** Et voilà que j'entends de nouveau ce discours à l'Assemblée nationale ? Manifestement, il y a là un raisonnement qui n'est pas - comment dirais-je ? - totalement libre...

**M. Jean-Louis Debré.** Comment ? Le mandat impératif n'existe pas !

**M. le ministre délégué à la justice.** Ainsi que le rappelle M. Debré, le mandat impératif n'existe pas. Je considère donc que ce n'est pas la raison pour laquelle, monsieur Philibert, vous avez vous-même tenu un tel discours.

**M. Jean-Louis Debré.** Je préfère que vous disiez cela, mais vous n'en croyez pas un mot !

**M. le ministre délégué à la justice.** Cela dit, monsieur Debré, vous avez tenu à peu près le même raisonnement que votre collègue. Mais venons-en aux choses sérieuses...

**M. Jean-Pierre Philibert.** La récidive est une chose sérieuse !

**M. Jean-Louis Debré.** Soyez moins polémique, monsieur le ministre !

**M. le ministre délégué à la justice.** En 1975, la volonté du législateur était très comparable à la nôtre : on utilisait le terme de « dépenalisation », on essayait de substituer d'autres systèmes et, en particulier, celui de la police bancaire, à un système qui n'était pas bon.

**M. Jean-Louis Debré.** Qu'ont dit vos amis à l'époque ? Ils ont voté contre !

**M. le ministre délégué à la justice.** Mais le législateur n'a pas voulu aller jusqu'au bout de sa démarche.

Qu'est-il advenu ? La pénalisation est demeurée la règle. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Lorsqu'on laisse une once de pénalisation pour des éléments qui ne sont pas d'une extraordinaire gravité, l'ensemble du contentieux s'engouffre alors dans la brèche laissée ouverte et, d'une volonté de dépenalisation, on en revient à une situation où tout, ou presque tout, est poursuivi même si tout ne fait pas, au bout du compte, l'objet d'une condamnation.

**M. Jean-Louis Debré.** Vous avez évolué depuis 1975 !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est l'expérience qui parle !

**M. le ministre délégué à la justice.** C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'éviter en ce domaine les demi-mesures : il faut une dépenalisation nette et franche !

Pour autant, monsieur Debré, les faits les plus graves resteront-ils impunis ? La réponse est non. Vous avez d'ailleurs cité vous-même l'article du code pénal...

**M. Jean-Louis Debré.** L'article 405 ?

**M. le ministre délégué à la justice.** ... qui restera en vigueur, et qui permettra de poursuivre pour escroquerie les personnes qui auraient eu des conduites manifestement frauduleuses avec une volonté de nuire manifeste.

Vous m'avez demandé si j'étais prêt à donner un certain nombre d'instructions. Bien entendu, les circulaires d'application de la future loi décriront le nouveau système et ses conséquences. Surtout, on insistera sur ce qui restera du domaine de la poursuite judiciaire et qui devra *a contrario* faire l'objet d'une attention toute particulière.

Voilà qui, me semble-t-il, répond à la question que vous m'avez posée sur ce point.

Reste le débat sur les causes fondamentales de l'augmentation du nombre de chèques sans provision.

Monsieur Gouhier, je suis prêt à vous suivre quand vous faites observer qu'il faut également s'interroger sur les causes profondes de l'augmentation du nombre de chèques sans provision. Parmi ces causes, il y a certainement, j'en suis persuadé, des situations sociales difficiles, et ces situations ont pu se multiplier. Mais il ne faut pas croire que les auteurs de chèques sans provision sont systématiquement des personnes en difficulté !

**M. Roger Gouhier.** Je n'ai pas dit ça !

**M. le ministre délégué à la justice.** Certes ! Quoi qu'il en soit, lorsque l'on regarde la réalité des choses, on s'aperçoit que, souvent, les petites gens respectent plus certaines règles sociales, en particulier celle dont nous discutons aujourd'hui, que d'autres personnes qui ont peut-être plus de moyens, mais moins de sens moral.

**M. Roger Gouhier.** C'est vrai !

**M. Jean-Louis Debré.** Alors, il ne faut pas dépenaliser !

**M. le ministre délégué à la justice.** On doit donc éviter d'assimiler les auteurs de chèques sans provision aux catégories en difficulté, ce que vous n'avez pas fait, monsieur Gouhier, je le reconnais. Cela me semblerait injurieux pour ceux qui sont très attentifs au respect des règles et pour qui un compte chèque est quelque chose de sacré : ceux-là calculent, chèque après chèque, ce qui reste sur le compte bancaire.

En fait, la plupart de ceux qui émettent des chèques sans provision sont des gens qui n'ont pas tellement de difficultés matérielles.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Dans ces conditions, pourquoi dépenalisez-vous ?

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Une amende est prévue !

**M. Jean-Louis Debré.** Vous avez vraiment évolué en quelques années !

**M. le ministre délégué à la justice.** Ils seront frappés par une mesure que M. Debré a bien voulu considérer comme plus positive du texte. L'interdiction d'émettre un chèque nouveau tant qu'ils n'auront pas remboursé leur victime. Si vous trouvez un système plus efficace, dites-le-moi !

**M. Jean-Louis Debré.** C'est la seule bonne disposition du texte !

**M. le ministre délégué à la justice.** Ce système est d'une efficacité absolue.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Je ne suis pas contre !

**M. le ministre délégué à la justice.** Au surplus, le système pousse, je le répète, à l'indemnisation de la victime.

Il faut éviter, d'une manière générale, d'opposer les victimes, souvent de petits commerçants, de petits artisans, des pompistes, aux auteurs des chèques.

L'objectif fondamental du texte, et j'espère qu'en l'atteindra, est qu'un processus de responsabilité l'emporte sur la situation actuelle d'irresponsabilité ou d'insouciance. Cette situation est mauvaise et particulièrement préjudiciable à un certain nombre de victimes. Le Gouvernement veut y mettre fin par les dispositions que je vous propose.

Plusieurs d'entre vous ont demandé si le Gouvernement était prêt, au terme d'un certain délai, à dresser un bilan de l'application de la loi. Oui, j'ai été député pendant suffisamment longtemps pour savoir qu'il faut éviter d'avoir des certitudes : une loi ne peut jamais être considérée comme parfaite, comme définitive !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Quelle modestie !

**M. Jean-Louis Debré.** Même quand elle a une origine gouvernementale !

**M. le ministre délégué à la justice.** Je suis persuadé qu'une loi est toujours perfectible. L'avantage d'un bilan, c'est de permettre, à partir de la réalité objective, que des améliorations soient apportées. J'y suis donc favorable. C'est, je crois, le groupe communiste qui a déposé un amendement en ce sens.

Il faut cependant s'interroger sur la date à laquelle le bilan devra être dressé, de façon qu'il contienne suffisamment de matière pour que puissent en être tirés les enseignements utiles.

Pour finir, je remercie tous les orateurs pour la tonalité de leurs interventions et pour avoir bien voulu - même les plus critiques d'entre eux - percevoir les éléments positifs du projet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Louis Debré.** Quelle évolution depuis 1975 !

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - L'intitulé du décret du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques est complété par les mots : "relatif aux cartes de paiement et à la sécurité juridique des transactions". »

**M. Charmant, rapporteur,** a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Après les mots : "par les mots", rédiger ainsi la fin de l'article 1<sup>er</sup> : "et relatif aux cartes de paiement". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Cet amendement tend à revenir au texte initial du Gouvernement.

Les cartes de paiement sont, certes, concernées par ce texte, mais de façon trop brève qu'il en soit fait mention dans l'intitulé du décret du 30 octobre 1935.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1. (*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, modifié par l'amendement n° 1.

(*L'article 1<sup>er</sup>, ainsi modifié, est adopté.*)

#### Après l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** MM. Millet, Gouhier et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 23, ainsi libellé :

« Après l'article 1<sup>er</sup>, insérer l'article suivant :

« L'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 octobre 1935 précité est complété par des alinéas ainsi rédigés :

« La date d'édition et de validité du chèque peut être insérée dans le texte même du titre et comporte le jour, le mois et l'année, soit contractuellement, soit par décision judiciaire.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe la période de validité d'utilisation dudit formulaire.

« Le chèque ou carnet de formulaires périmés à raison de l'échéance de la période de validité, et non utilisés à cette date doivent être retournés au banquier tiré par son mandant.

« Sauf dispositions contraires prévues aux articles 65-3 et 65-4, le mandant peut, à cette occasion obtenir sans frais de nouveaux formulaires.

« L'utilisation abusive de formulaires périmés est sanctionnée par les peines prévues au dernier alinéa de l'article 66. »

La parole est à M. Roger Gouhier.

**M. Roger Gouhier.** Il arrive souvent que des escrocs utilisent des chèques volés. Les banques pourraient créer des chèques qui auraient une date limite d'utilisation. En somme, il s'agirait de chèques « yaourts ». (*Sourires.*)

**M. Jean-Louis Debré.** Avec la mention d'une date de fraîcheur !

**M. Roger Gouhier.** La mention sur les chèques d'une date limite d'utilisation...

**M. Jean-Louis Debré.** De péremption...

**M. Roger Gouhier.** ... serait une garantie supplémentaire pour les commerçants et les artisans.

La majorité des commerçants et artisans, qui sont les principales victimes des chèques sans provision, seraient ravis de la création de ce type de chèques car ils pourraient ainsi en rejeter d'emblée certains.

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

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** La commission a rejeté cet amendement.

Instaurer une période de validité serait une procédure très lourde et contraignante...

**M. Roger Gouhier.** Pourquoi « contraignante » ?

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** ... notamment pour les personnes qui émettent peu de chèques. Par ailleurs, rien ne garantirait que de tels chèques soient provisionnés.

**M. Jean-Louis Debré.** Et cela créerait un contentieux supplémentaire !

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

**M. le ministre délégué à la justice.** J'ajouterai des éléments qui ne convaincront pas M. Gouhier et qui ressortissent au droit international.

La convention de Genève, qui porte loi uniforme sur les chèques, n'impose pas que les chèques soient soumis à des conditions de cette nature. C'est même l'inverse.

L'article 1<sup>er</sup> de la convention prévoit que constitue un chèque un document contenant certains éléments, que je ne vous énumérerai pas. Mais cela signifie *a contrario* que d'autres éléments ne peuvent y figurer.

Adopter cet amendement serait contraire au droit international, qui s'impose à nous.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 23. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** M. Millet, M. Gouhier et les membres du groupe communiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 24, ainsi rédigé :

« Après l'article 1<sup>er</sup>, insérer l'article suivant :

« L'article 57 du décret du 30 octobre 1935 est supprimé. »

La parole est à M. Roger Gouhier.

**M. Roger Gouhier.** Il est de la responsabilité du législateur de profiter de l'examen d'un projet de loi, pour - quand il le peut - « toiletter » les textes.

En l'occurrence, il s'agit de l'article 57 du décret-loi de 1935 qui donne un grand nombre d'obligations aux notaires et huissiers. Chacun le sait, en matière de procédure, les actes des notaires et huissiers ne font qu'alourdir les coûts et aggraver la situation des usagers.

Tout ce qui peut aller dans le sens d'une simplification des actes et d'un allègement des coûts recevra notre soutien.

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

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** La loi du 11 juillet 1985 portant diverses mesures d'ordre économique et financier n'a pas abrogé l'ensemble des dispositions relatives au protêt.

Il n'y a donc pas lieu de supprimer l'article 57 du décret-loi de 1935, même si le recours à cette procédure a perdu de son intérêt depuis l'existence du certificat de non paiement instauré par la loi de 1985. En effet, elle conserve un intérêt

si l'on souhaite donner un formalisme exceptionnel, par exemple au refus de paiement d'un chèque d'un montant très élevé.

La commission a donc repoussé cet amendement.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Même opinion que la commission !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 24.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

## Article 2

**M. le président.** « Art. 2. - Il est créé, après l'article 57 du décret du 30 octobre 1935 précité, un chapitre X bis intitulé "De la carte de paiement", qui comprend les articles 57-1 et 57-2 ainsi rédigés :

« Art. 57-1. - Constitue une carte de paiement toute carte émise par un établissement de crédit ou par une institution ou un service mentionné à l'article 8 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, et permettant à son titulaire de retirer ou de transférer des fonds.

« Constitue une carte de retrait toute carte émise par un établissement, une institution ou un service visé au premier alinéa, et permettant exclusivement à son titulaire de retirer des fonds.

« Art. 57-2. - L'ordre ou l'engagement de payer donné au moyen d'une carte de paiement est irrévocable. Il ne peut être fait opposition au paiement qu'en cas de perte ou vol de la carte, de redressement ou de liquidation judiciaire du bénéficiaire. »

M. Charmant, rapporteur, et M. Suchod ont présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Compléter la deuxième phrase du texte proposé pour l'article 57-2 du décret du 30 octobre 1935 par les dispositions suivantes : " d'utilisation frauduleuse ou de contestation. En cas de contestation, le donneur d'ordre doit consigner la somme contestée entre les mains du tiré, d'un officier ministériel ou d'une caisse de règlement pécuniaire des avocats. Il doit prendre l'initiative de saisir le juge pour faire trancher le litige dans un délai de vingt jours, faute de quoi son opposition sera caduque et le banquier tiré tenu de payer". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** L'utilisation frauduleuse peut être aujourd'hui aussi fréquente que le vol ou la perte de la carte de crédit.

Cependant la pratique très répandue de prise d'empreinte de la carte par un fournisseur de service - je pense notamment à certains hôtels ou loueurs de voitures - exige de prévoir également un régime de protection pour le titulaire de la carte qui pourrait ainsi faire opposition.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Le texte proposé par M. Charmant et M. Suchod élargirait les motifs d'opposition dans des conditions telles que, me semble-t-il, il porterait atteinte à la sécurité du paiement par carte.

Permettre, en effet, une opposition pour simple contestation revient à autoriser le débiteur mécontent de son achat, ou qui estime avoir payé trop cher un bien ou un service, à remettre en cause le paiement. Or le contrat est parfait dès que l'accord est intervenu sur la chose et le prix. S'il y a une contestation, elle ne peut porter que sur le contrat lui-même, dans les conditions prévues par le code civil.

Le motif d'utilisation frauduleuse n'est pas plus pertinent : d'une part il est vague sur le plan juridique, d'autre part, s'il y a eu utilisation frauduleuse, la perte ou le vol de la carte l'a nécessairement précédée.

Néanmoins, monsieur le rapporteur, monsieur Suchod, cet amendement pose un vrai problème que le Gouvernement s'engage à faire examiner dans le cadre du comité consultatif des usagers qui siège auprès du Conseil national du crédit.

A la suite de ces explications, je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement. Sinon je serai dans l'obligation désagréable d'y être défavorable.

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

**M. Jean-Pierre Philibert.** Nous allons inaugurer une situation un peu spéciale, parce que je suis totalement de l'avis du ministre, sans argumentaire préalable, mais parce que l'amendement de M. Suchod me paraît effectivement très contestable.

Je suis un peu moins sévère que M. le ministre sur la notion d'utilisation frauduleuse. En effet, la réalisation d'une fausse carte, fabriquée par des faussaires habiles, avec le nom d'une personne par ailleurs détentrice d'un compte, est non seulement envisageable, mais effective ; il suffit de se référer à l'actualité pour savoir que cela existe.

En revanche, monsieur le rapporteur de la commission des lois, l'utilisation de la notion de contestation me surprend un peu. Qu'est-ce qu'une contestation ? Quelle est la définition juridique de la contestation ? Il me paraît dangereux qu'il suffisse d'une simple protestation ou d'une absence d'accord pour pouvoir contester, certes en provisionnant la somme en cause, mais sans risque sinon celui d'être contraint de payer quelque temps après, si la contestation n'aboutit pas.

Ainsi que nous l'avons souligné en commission des lois, il y a effectivement problème. Cependant je souhaite que nous nous donnions le temps de la réflexion. Rejoignant l'avis du ministre, je suis donc tout à fait contre cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Suchod.

**M. Michel Suchod.** Je tiens à répondre sur le fond.

La partie du texte que nous examinons tend à aligner le régime de la carte de crédit sur celui du chèque. Elle recopie, si j'ose dire, les dispositions prévues pour le chèque. Ainsi l'ordre ou l'engagement de payer, dès qu'il est donné par un chèque est irrévocable. Or il me semble impossible d'opérer un alignement aussi total et complet pour un paiement par carte de crédit.

D'abord, le fait que la carte soit un instrument plastique dotée de composantes magnétiques permet des utilisations frauduleuses très différentes de celles qui sont possibles avec un chèque. Il s'est notamment développé un système qui permet de passer des commandes à divers organismes livrant à domicile par la communication du numéro d'une carte de crédit. Or ce numéro a pu être obtenu parce qu'un utilisateur de distributeur automatique de billets y aura omis de ramasser le ticket émis. Ainsi des numéros de carte de crédit sont en circulation et peuvent être utilisés de façon frauduleuse.

La fraude en matière de carte de crédit est donc différente de celle existant pour les chèques. Pour être utilisé frauduleusement, un chèque doit d'abord avoir été volé ou perdu. En revanche, il peut y avoir une utilisation frauduleuse d'une carte de crédit bien qu'elle soit toujours en possession de son titulaire. Il faut donc prévoir ce cas.

J'en viens au régime de la contestation.

Dès l'instant où vous émettez un chèque, vous payez. Or chacun sait que l'utilisation de la carte de crédit est quelque peu différente. En effet, nombre d'hôteliers, de loueurs de voitures, prennent l'empreinte de votre carte au début de la prestation, c'est-à-dire au moment où il vous remettent les clés de la chambre ou du véhicule. Ensuite, ils portent eux-mêmes le montant de l'opération sans que vous soyez associé à cette seconde opération, ô combien essentielle.

Certes, on pourrait toujours déclarer que cette pratique est regrettable, mais ce serait un vœu pieux. Puisqu'elle existe, il faut organiser la protection des victimes éventuelles, c'est-à-dire de ceux qui ont laissé le laxisme de cette procédure se perpétuer à leur rencontre.

La procédure prévue par l'amendement adopté en commission ne concerne que ceux qui contestent de bonne foi. Pour bien en attester, ils devront consigner dans le même temps, entre les mains du tiré ou d'un officier ministériel, la somme concernée par la contestation. Ils devront saisir eux-mêmes le juge dans un délai de vingt jours, sinon les contestations tomberont.

L'alignement automatique de l'utilisation de la carte sur celle du chèque dans un tel cas serait tout à fait regrettable, car celui qui a manipulé la feuille émise avec l'aide de la carte de crédit peut fixer de lui-même la somme qu'il va engranger avant les contentieux que M. le ministre délégué nous propose de mener sur un autre terrain. Pendant des années la victime aura d'abord payé.

Nous préférons que la victime puisse cautionner et contester, à condition, je le répète, qu'elle soit de bonne foi. Il ne saurait s'agir de quelqu'un qui estime, par exemple, avoir payé sa chaîne stéréophonique trop cher !

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Je veux donner d'autres éléments de réponse aux auteurs de l'amendement.

Le Gouvernement, dans ce projet, propose de légiférer, dans le domaine des cartes de paiement au minimum afin de protéger les victimes dans les cas où les lacunes de la législation sont manifestes. Il a choisi cette option alors qu'il y aurait besoin, et nous en reparlerons à l'occasion d'autres amendements, d'élaborer une législation plus complète dans le domaine des cartes de paiement : c'est parce qu'il est absolument indispensable - l'un d'entre vous l'a souligné dans son intervention à la tribune - d'avoir une législation harmonisée au niveau européen dans ce domaine. Chacun sait en effet que l'on peut payer sans difficulté avec sa carte bleue de l'autre côté de n'importe quelle frontière.

L'harmonisation de la réglementation est en cours d'élaboration à Bruxelles. Elle devra faire ensuite l'objet d'une transformation dans un texte d'application national.

Il convient donc d'en rester à cette vision minimale des choses, même si les problèmes soulevés, comme celui que vise M. Suchod, correspondent à des difficultés réelles que les uns ou les autres ont pu rencontrer dans l'utilisation de ce type de carte.

J'insiste, monsieur Suchod, pour vous convaincre que la question que vous voulez traiter retient l'attention tant des autorités de Bruxelles que du comité national des usagers. Ce dernier va étudier le sujet, afin que l'on puisse élaborer, dans de bonnes conditions, une législation relative à l'ensemble des difficultés soulevées pour les cartes de paiement. Il me semble qu'il est trop tôt pour légiférer dans ce domaine avec ce projet.

**M. le président.** Cet amendement est-il maintenu ?

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** En accord avec M. Suchod, je retire cet amendement, monsieur le président, compte tenu des explications qui nous sont fournies. Néanmoins nous serons vigilants !

**M. le ministre délégué à la justice.** Vous avez raison !

**M. le président.** L'amendement n° 2 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 43 et 57. L'amendement n° 43 est présenté par M. Jacquemin ; l'amendement n° 57 est présenté par M. Wolff.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Après le texte proposé pour l'article 57-2 du décret du 30 octobre 1935, insérer l'article suivant :

« Art. 57-3. - Sont qualifiés de :

« Emetteur : tout établissement de crédit ou organisation délivrant une carte de paiement à usage électronique ou manuel.

« Gestionnaire de réseau : toute institution fournissant des services de télécommunication et de traitement de données en découlant, afin de faciliter le paiement électronique.

« Accepteur : toute entreprise de distribution ou établissement de service qui accepte elle-même ou, au nom de son réseau, le paiement des achats de ses clients par voie électronique ou manuelle à l'aide d'une carte.

« Système de carte : toute organisation créée par un certain nombre d'émetteurs qui se regroupent pour mettre en place un système commun de carte.

« Acquéreur : toute institution bancaire, financière ou de crédit ou son représentant, qui négocie les conditions avec l'accepteur pour l'utilisation d'un système de carte et qui se charge avec lui du règlement financier. »

La parole est à M. Michel Jacquemin, pour soutenir l'amendement n° 43.

**M. Michel Jacquemin.** Cet amendement tend à préciser, en donnant des définitions de mots, le rôle de chacun des acteurs des circuits des cartes de paiement.

Il s'agit d'un amendement de sémantique.

**M. le président.** L'amendement n° 57 de M. Wolff étant identique, je considère qu'il est également défendu.

**M. Michel Jacquemin.** Exactement !

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

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Ainsi que cela a été précisé dans le débat sur l'amendement précédent, l'utilisation des cartes pose bien des problèmes, mais il n'entre pas dans l'objet de ce texte de les régler.

Nous avons promis d'être vigilants dans un prochain texte concernant les cartes. C'est la raison pour laquelle la commission a proposé de repousser cet amendement.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Je ne reprendrai pas les arguments que je viens de développer, mais il est évident qu'ils sont *a fortiori* valables pour des amendements qui constituent l'esquisse d'une législation relative aux cartes de paiement.

Au demeurant, celle que nous propose M. Jacquemin est intelligente puisqu'elle reprend une partie des dispositions en cours d'élaboration à Bruxelles.

La source d'information est donc pertinente, mais il est trop tôt pour trancher, sinon nous risquerions de décider dans notre coin, indépendamment de ce qui pourrait se faire dans d'autres pays. Dans ce domaine, l'harmonisation est absolument nécessaire.

C'est pourquoi, monsieur Jacquemin, j'aurais tendance à vous adresser la même demande qu'à M. Suchod précédemment.

**M. le président.** Monsieur Jacquemin, retirez-vous votre amendement ?

**M. Michel Jacquemin.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 43 est retiré et je considère qu'il en va de même pour l'amendement n° 57, identique.

M. Jacquemin a présenté un amendement, n° 44, ainsi rédigé :

« Après le texte proposé pour l'article 57-2 du décret du 30 octobre 1935, insérer l'article suivant :

« Les contrats conclus par l'acquéreur avec l'accepteur sont écrits ; ils définissent avec précision les conditions générales et particulières de la convention.

« Les différentes composantes de la commission sont détaillées, notamment la commission interbancaire de paiement et en particulier le taux de fraude, ainsi que les coûts de remise et de télé-collecte des opérations. »

La parole est à M. Michel Jacquemin.

**M. Michel Jacquemin.** Cet amendement, comme l'amendement n° 43, correspond à notre désir - je l'ai exprimé dans la discussion générale - que ce texte aille plus loin, notamment en matière de législation sur le fonctionnement et l'utilisation des cartes de paiement.

Je propose que soient obligatoirement conclus par écrit les contrats entre accepteurs et acquéreurs.

M. le ministre a déjà donné son avis, mais il serait utile de reprendre cette proposition dans un prochain texte. Si cela était, je retirerais mon amendement.

**M. le ministre délégué à la justice.** Cela est !

**M. le président.** Vous retirez donc votre amendement n° 44, monsieur Jacquemin ?

**M. Michel Jacquemin.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 44 est retiré.

M. Wolff a présenté un amendement, n° 58, ainsi rédigé :

« Après le texte proposé pour l'article 57-2 du décret du 30 octobre 1935, insérer l'article suivant :

« Lorsque les systèmes de cartes offrent des services liés à une carte de débit ou de crédit, chaque fonction est négociée séparément ou indépendamment. »

La parole est à M. Jean-Pierre Philibert, pour soutenir cet amendement.

**M. Jean-Pierre Philibert.** L'amendement est défendu.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Même position que précédemment.

**M. le président.** Monsieur Philibert, retirez-vous cet amendement ?

**M. Jean-Fierre Philibert.** En l'absence de M. Wolff, je ne peux retirer son amendement. L'Assemblée doit se prononcer.

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

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Mêmes remarques que pour les amendements précédents : avis défavorable.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Mes remarques précédentes restent valables, mais puisque M. Wolff n'est pas là, il ne peut pas retirer son amendement.

**M. Serge Charles.** Effectivement !  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 58.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** M. Wolff a présenté un amendement, n° 59, ainsi rédigé :

« Après le texte proposé pour l'article 57-2 du décret du 30 octobre 1935, insérer l'article suivant :

« Les conditions spécifiques de résiliation du contrat sont précisées entre les parties préalablement à la conclusion du contrat. Le délai de résiliation ne peut être inférieur à trois mois.

« L'accepteur qui connaît une suspension motivée de son contrat bénéficie d'un droit de réhabilitation dès qu'il remplit les conditions objectives du contrat. »

Même situation que pour l'amendement précédent.

Je mets aux voix l'amendement n° 59.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements n°s 46 et 22 corrigé, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 46, présenté par M. Jacquemin est ainsi rédigé :

« Après le texte proposé pour l'article 57-2 du décret du 30 octobre 1935 insérer l'article suivant :

« Toute clause interdisant au commerçant de répercuter tout ou partie des frais liés au système de paiement dans les points de vente est interdite. »

L'amendement n° 22 corrigé, présenté par M. Jean-Louis Masson, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 2 par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un acheteur demande à effectuer un règlement en utilisant une carte bancaire, le vendeur peut lui facturer le coût de la commission prélevée par la banque. »

La parole est à M. Michel Jacquemin pour soutenir l'amendement n° 46.

**M. Michel Jacquemin.** Cet amendement tend à permettre au commerçant de répercuter tout ou partie des frais liés au système de paiement.

En effet, cette pratique n'est pas communément admise dans notre pays alors qu'elle l'est dans bien d'autres pays.

Je sais qu'en présentant cet amendement, je pose un problème eu égard aux conventions en exercice. Néanmoins, je souhaiterais que le Gouvernement m'indique pourquoi nous ne nous engageons pas dans cette voie.

**M. le président.** L'amendement n° 22 corrigé est-il défendu ?

**M. Jean-Louis Debré.** Oui, cet amendement est défendu, monsieur le président.

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

**M. Marcel Charmant, rapporteur.** Il s'agit toujours de réglementer l'utilisation des cartes de paiement.

La réponse donnée par M. le ministre à ce sujet nous a convaincus puisqu'elle a conduit au retrait de plusieurs amendements. Quand cela n'est pas possible, la commission demande le rejet - elle l'a décidé au cours de sa réunion de ce matin.

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

**M. le ministre délégué à la justice.** Même opinion que la commission !

**M. le président.** Maintenez-vous votre amendement, monsieur Jacquemin ?

**M. Michel Jacquemin.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 46 est retiré.

M. Masson, auteur de l'amendement n° 22 corrigé, n'étant pas là, cet amendement ne peut être retiré.

Je mets donc aux voix cet amendement n° 22 corrigé.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 2 du projet de loi.  
(L'article 2 est adopté.)

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

5

## DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

### Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 3 décembre 1991.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions, restant en discussion, du projet de loi portant dispositions diverses en matière de transports.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission de la production et des échanges.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant mercredi 4 décembre 1991, à dix-huit heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

6

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

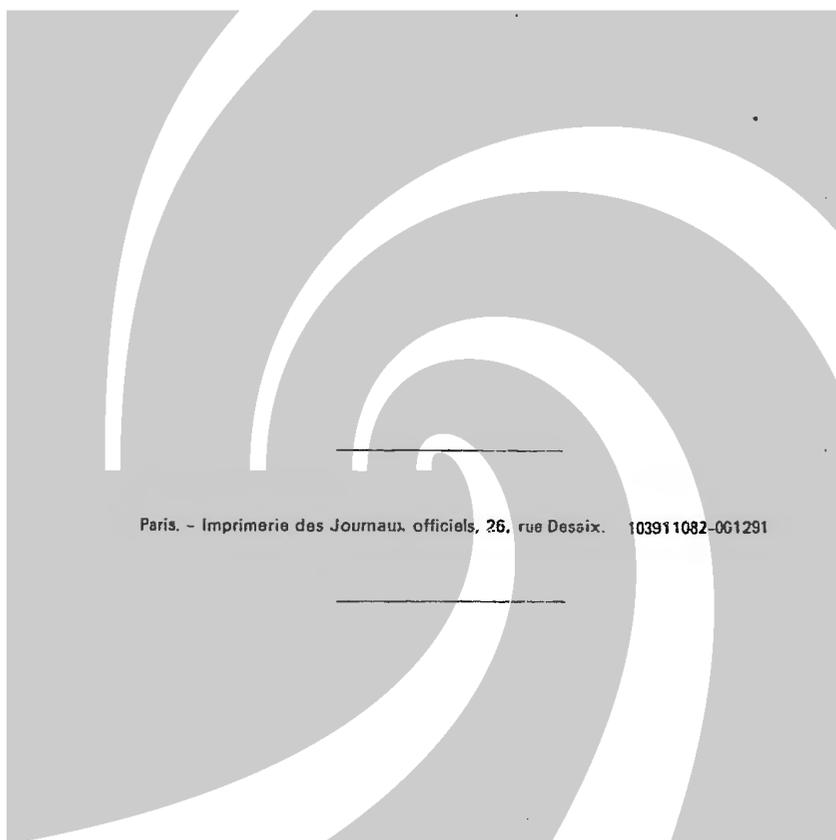
Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n° 2293, relatif à la sécurité des chèques et des cartes de paiement (rapport n° 2374 de M. Marcel Charmant, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,

JEAN PINCHOT



Paris - Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix. 103911082-061291

*LuraTech*

***www.luratech.com***