



N° 1001

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE TITRE III (procédure de rétablissement personnel) du PROJET DE LOI (n° 950) *d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*,

PAR M. PHILIPPE HOUILLON,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **950, 997, 1002** et **1003**.

Politique sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I — UN DISPOSITIF QUI, MALGRE SES EVOLUTIONS, NE PERMET PLUS DE TRAITER EFFICACEMENT LE PROBLEME DU SURENDETTEMENT	6
A. L'INSTAURATION PROGRESSIVE D'UN DROIT DU SURENDETTEMENT	6
1. La loi du 31 décembre 1989 : la mise en place d'une procédure collective pour les particuliers et la création d'un fichier des incidents de paiement	6
<i>a) La procédure de règlement collectif des dettes des particuliers en situation de surendettement</i>	6
<i>b) La création d'un fichier des incidents de paiement</i>	7
2. La loi du 8 février 1995 : le renforcement du rôle des commissions de surendettement	7
3. La loi du 29 juillet 1998 : une meilleure prise en compte des situations durablement compromises	9
<i>a) Les modifications apportées à l'organisation et au fonctionnement des commissions de surendettement</i>	9
<i>b) Le traitement des situations les plus obérées</i>	9
B. LE CHANGEMENT DE NATURE DU SURENDETTEMENT	10
1. Une montée en puissance statistique	10
2. L'évolution du profil des personnes surendettées	11
II — UNE REFORME ATTENDUE QUI S'INSPIRE DU MECANISME DE LA FAILLITE CIVILE	12
A. LES MODELES FRANÇAIS ET ETRANGERS	13
1. La procédure de la faillite civile en Alsace-Moselle	13
<i>a) Le dispositif en vigueur</i>	13
<i>b) Une procédure efficace</i>	14
2. Les exemples étrangers	16
B. LE DISPOSITIF DE RETABLISSEMENT PERSONNEL PROPOSE PAR LE PROJET DE LOI ET LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LA COMMISSION	17
1. La procédure de rétablissement personnel	18
<i>a) Le rôle central des commissions de surendettement</i>	18
<i>b) La procédure judiciaire de rétablissement personnel</i>	18

2. Les modifications proposées par la Commission	20
a) <i>La simplification du traitement du surendettement</i>	20
b) <i>Le renforcement de l'efficacité du traitement du surendettement</i>	20
DISCUSSION GÉNÉRALE	22
EXAMEN DU TITRE III	25
<i>Avant l'article 27</i>	25
<i>Article additionnel avant l'article 27</i> (art. L. 311-10 du code de la consommation) : Indication des seuils de l'usure.....	26
<i>Article 27</i> : Traitement des situations de surendettement des particuliers et institution d'une procédure de rétablissement personnel.....	26
Article L. 331-1 du code de la consommation : Composition des commissions de surendettement.....	26
Article L. 331-2 du code de la consommation : Exclusion des prestations insaisissables du calcul du « reste à vivre »	28
Article L. 331-3 du code de la consommation : Délai d'instruction des dossiers - auditions auxquelles procède la commission - conséquences de la recevabilité du dossier.....	30
Articles L. 331-3-1 à L. 331-3-7 du code de la consommation : Procédure de rétablissement personnel.....	32
Article L. 331-5 du code de la consommation : Régime des suspensions des procédures d'exécution intervenant au cours de la procédure de rétablissement personnel.....	41
Article L. 331-6 du code de la consommation : Durée du plan conventionnel de redressement	42
Article L. 331-7 du code de la consommation : Nature des dettes pouvant être rééchelonnées dans le cadre des recommandations de la commission de surendettement – Durée des recommandations.....	43
Article L. 331-7-1 du code de la consommation : Inclusion des dettes fiscales dans les recommandations extraordinaires proposées par la commission de surendettement	46
<i>Article 28</i> : Entrée en vigueur des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement.....	48
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	51
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	57
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	61

MESDAMES, MESSIEURS,

Si le surendettement des particuliers est un phénomène ancien, puisque certains auteurs le font remonter à la Grèce antique, il a pris depuis plus d'une vingtaine d'années une ampleur nouvelle, justifiant l'adoption d'une législation spécifique.

Malgré son caractère relativement récent, puisque les premières dispositions datent de 1989, avec l'adoption de la loi dite « loi Neiertz », le droit du surendettement a beaucoup évolué, s'adaptant au changement de nature de ce phénomène. On est en effet passé d'un surendettement « actif », caractérisé par un recours abusif au crédit, à un surendettement « passif », qui se traduit par une contraction des ressources produite par un événement extérieur (chômage, divorce, décès) ne permettant plus aux personnes concernées d'honorer leurs engagements financiers. L'endettement « passif » concernerait aujourd'hui près sept dossiers sur dix soumis aux commissions de surendettement.

Depuis 1989, 1 100 000 familles sont passées en commission de surendettement et 140 000 dossiers nouveaux sont déposés chaque année. Malgré ces chiffres élevés, un certain nombre de personnes en grande difficulté restent à l'écart de ces procédures, par crainte d'être soumises au principe du « reste à vivre » qui les prive d'une partie de leurs ressources. Par ailleurs, malgré les améliorations apportées en 1995 et en 1998 au dispositif, celui-ci ne permet pas de traiter efficacement et rapidement les dossiers les plus difficiles, dans lesquels les débiteurs n'ont pas d'actifs.

Dès son adoption en 1998, certains auteurs avaient souligné les lacunes du dispositif destiné à résoudre le problème du surendettement passif. Ainsi, Danielle Khayat concluait un ouvrage sur le surendettement des ménages⁽¹⁾ par ces mots : « *Droit très jeune, en constante mutation, le surendettement des particuliers n'en est ainsi, à coup sûr, qu'à ses premiers balbutiements et le législateur sera nécessairement amené à en corriger les erreurs de croissance* ».

C'est ce que propose le titre III du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dont la Commission s'est saisie pour avis. Les articles 27 et 28, parallèlement à un renforcement du rôle des commissions de surendettement, instaurent une nouvelle procédure dite de rétablissement personnel, qui s'inspire de la procédure de la faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle et qui permettra aux personnes de bonne foi dont la situation est irrémédiablement compromise de bénéficier d'un effacement total des dettes et de prendre ainsi un nouveau départ. D'après les chiffres cités par l'étude d'impact, ce nouveau dispositif pourrait concerner environ 35 000 dossiers par an.

(1) *Le surendettement des ménages*, Que sais-je, PUF.

La Commission, tout en conservant l'esprit du dispositif proposé, a procédé à un certain nombre d'aménagements destinés à simplifier le traitement du surendettement et à assurer la cohérence entre les différentes phases de la procédure.

Pour être efficace, cette réforme, outre des moyens financiers adéquats, devra être accompagnée d'un renforcement des mesures de prévention du surendettement. Par ailleurs, il serait souhaitable que le Gouvernement, comme il s'y est d'ailleurs engagé, présente rapidement un texte spécifique sur le traitement du surendettement des professions libérales, exclues du nouveau dispositif.

I — UN DISPOSITIF QUI, MALGRE SES EVOLUTIONS, NE PERMET PLUS DE TRAITER EFFICACEMENT LE PROBLEME DU SURENDETTEMENT

Le développement des offres de crédit dans les années quatre-vingt, que ce soit sous forme de crédit à la consommation, de crédit immobilier ou de crédit renouvelable, a conduit les pouvoirs publics à améliorer l'information et la protection des personnes recourant à l'emprunt. Ces mesures se sont révélées insuffisantes pour éviter le développement du surendettement, rendant nécessaire l'adoption d'une législation spécifique.

La loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, a été complétée par deux fois, en 1995 et en 1998, afin d'adapter les outils juridiques à l'évolution du phénomène de surendettement.

A. L'INSTAURATION PROGRESSIVE D'UN DROIT DU SURENDETTEMENT

1. La loi du 31 décembre 1989 : la mise en place d'une procédure collective pour les particuliers et la création d'un fichier des incidents de paiement

Jusqu'à l'adoption de la loi du 31 décembre 1989, la seule solution offerte aux personnes surendettées était de demander au juge d'instance des délais de paiement limités à deux ans (art. 1244-1 du code civil), et le sursis à exécution des poursuites engagées à leur encontre.

La loi sur le surendettement, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1990, a instauré un dispositif de règlement collectif des dettes des particuliers surendettés. La prévention n'a cependant pas été oubliée, avec la création d'un fichier recensant les incidents de paiement caractérisés des crédits aux particuliers.

a) La procédure de règlement collectif des dettes des particuliers en situation de surendettement

La loi a défini le surendettement comme « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* ».

L'objectif de la réforme était de privilégier les solutions négociées afin d'éviter un encombrement des tribunaux d'instance. Le dispositif proposé reposait donc sur un système à deux degrés, impliquant une commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers et le juge.

Cette commission administrative, composée du représentant de l'État dans le département, président, du trésorier-payeur général, du représentant local de la Banque de France et de deux personnalités choisies sur proposition de l'association française des établissements de crédit et des associations familiales ou de consommation, a pour mission de parvenir, dans un délai initialement fixé à deux mois, à un plan amiable de règlement du passif accepté par le débiteur et ses créanciers. Cette commission a également la possibilité de demander au juge de suspendre les poursuites individuelles engagées par les créanciers.

Lorsque la commission n'a pu parvenir dans le délai imparti à une solution négociée ou lorsque le débiteur ou les créanciers le décident dès le début de la procédure, le juge d'instance peut être saisi d'une demande de redressement judiciaire civil⁽¹⁾. Dans le cadre de l'élaboration du plan de redressement judiciaire, le juge peut décider du report ou du rééchelonnement du paiement des dettes autres que fiscales ou envers les organismes de sécurité sociale, sans que la durée du report ou du rééchelonnement ne puisse excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours.

b) La création d'un fichier des incidents de paiement

La loi de 1989 a mis en place un « fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels », désigné dans la pratique sous le sigle de FICP.

Géré par la Banque de France et soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ce fichier recense les incidents de paiement obligatoirement déclarés par les établissements de crédits et les services financiers de la Poste. Il est accessible à ces mêmes organismes.

Malgré un bilan globalement positif, des difficultés sont vite apparues dans le fonctionnement de la procédure : non-respect du délai de deux mois imparti aux commissions pour traiter les dossiers, délais excessifs pour l'établissement des plans de redressement judiciaire civil, absence de suivi de l'exécution de ces plans, et surtout engorgement des tribunaux. Le législateur a donc été amené en 1995 à proposer des modifications substantielles au dispositif adopté en 1989.

2. La loi du 8 février 1995 : le renforcement du rôle des commissions de surendettement

La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a renforcé le rôle des commissions de suren-

(1) Cette fonction a été confiée en 1995 au juge de l'exécution.

dettement et supprimé la procédure judiciaire, limitant l'intervention du juge à une simple homologation des recommandations des commissions.

Alors que la loi de 1989 donnait la possibilité au débiteur de choisir entre la saisine de la commission de surendettement et celle du juge, la réforme de 1995 a supprimé cette alternative, faisant de la saisine de la commission une obligation. La procédure de traitement du surendettement comporte désormais trois étapes.

Après la phase de recherche de règlement amiable, qui est maintenue, la commission, en cas de désaccord constaté, élabore à la demande du débiteur un plan de réaménagement des dettes.

Au cours de cette deuxième phase, la commission, après avoir recueilli les observations des parties, formule des recommandations, qui reprennent celles que le juge pouvait imposer dans le cadre de l'ancienne procédure de redressement judiciaire civil : report ou rééchelonnement des dettes, réduction des taux d'intérêt. La commission peut demander au juge de vérifier la réalité des créances litigieuses ou douteuses ou de prononcer la suspension des procédures d'exécution pendant la durée de la procédure devant la commission, dans la limite d'un an.

Après s'être assuré de la régularité de la procédure, le juge de l'exécution confère force exécutoire aux recommandations de la commission. L'ordonnance rendue à ce titre n'est pas susceptible d'appel.

Les recommandations de la commission peuvent toutefois être contestées, dans les quinze jours de leur notification, devant le juge, qui dispose alors de larges pouvoirs. Le magistrat peut ainsi obtenir la communication de renseignements lui permettant d'apprécier la situation du débiteur, vérifier la validité des titres de créances ou ordonner l'exécution par provision d'une ou plusieurs recommandations de la commission. Dans sa décision finale, le juge peut reprendre une ou plusieurs mesures recommandées par la commission, les compléter ou prévoir des mesures nouvelles. Ce jugement peut faire l'objet d'un appel.

Les recommandations de la commission rendues exécutoires ou les mesures résultant d'un jugement après contestation sont opposables aux créanciers, qui ne peuvent plus exercer de procédures d'exécution contre les biens du débiteur pendant la durée du plan.

L'évolution du surendettement et l'augmentation croissante du nombre de dépôts de dossiers devant les commissions ont rendu nécessaire l'adoption d'une nouvelle réforme. Le profil des personnes surendettées a en effet progressivement changé, les consommateurs imprévoyants vivant au-dessus de leurs moyens étant dans bien des cas remplacés par des particuliers ayant subi une dégradation de leur situation financière résultant de causes indépendantes de leur volonté (maladie, chômage...). L'augmentation du nombre de dossiers caractérisés par une absence totale de ressources a conduit les commissions à généraliser les mesures de report de dettes, qui favorisent le dépôt successif du même dossier, la situation du débiteur ne s'étant pas améliorée à l'issue de la mesure de report.

3. La loi du 29 juillet 1998 : une meilleure prise en compte des situations durablement compromises

À la différence de la réforme adoptée en 1995, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ne modifie pas l'architecture générale de la procédure de traitement du surendettement, mais complète celle-ci afin notamment de traiter plus efficacement les situations durablement compromises.

a) Les modifications apportées à l'organisation et au fonctionnement des commissions de surendettement

La loi du 29 juillet 1998 complète la composition des commissions de surendettement, désormais constituées de six membres, en y ajoutant le directeur départemental des services fiscaux.

Elle renforce par ailleurs le caractère contradictoire de la procédure en donnant au débiteur le droit d'être entendu par la commission, alors qu'il s'agissait jusqu'à présent d'une simple faculté pour cette dernière. Dans le même esprit, elle modifie la procédure d'établissement du passif, en donnant la possibilité aux créanciers de contester, dans un délai de trente jours après la notification, l'état d'endettement déclaré par le débiteur, en fournissant les justifications de leurs créances ; le débiteur dispose alors d'un délai de vingt jours pour former une éventuelle contestation de l'état corrigé par les créanciers, le désaccord du débiteur se traduisant par une saisine du juge de l'exécution à travers la commission.

Le nouveau texte donne également la possibilité au débiteur de saisir lui-même le juge aux fins de suspension des procédures d'exécution, alors que cette saisine était jusque là réservée à la commission.

Par ailleurs, la détermination du minimum vital laissé au débiteur, communément appelé « reste à vivre », est harmonisée, son calcul résultant de l'application du barème des quotités saisissables du code du travail, avec la fixation d'un plancher équivalent au montant du revenu minimum d'insertion majoré de 50 % dans le cas d'un ménage.

b) Le traitement des situations les plus obérées

La loi du 29 juillet 1998 crée un nouveau type de recommandations susceptibles d'être formulées par la commission, qualifiées d'extraordinaires par opposition aux recommandations ordinaires formulées dans le cadre de l'article L. 331-7 du code de la consommation.

En cas d'insolvabilité, caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes du débiteur, la commission peut désormais recommander la suspension de l'exigibilité des créances pour une durée maximum de trois ans (article L. 331-7-1 du code de la consommation). Cette mesure de moratoire est générale et vise l'ensemble des dettes du débiteur, à la seule exception des dettes fiscales et des dettes alimentaires.

Trente jours avant l'issue du moratoire, la commission avise le débiteur et ses créanciers qu'elle procédera au réexamen du dossier et invite le débiteur à four-

nir à la commission les éléments d'actualisation. Si la situation de ce dernier a évolué, la commission peut mettre en œuvre les recommandations prévues à l'article L. 331-7. Lorsque la situation est demeurée stationnaire ou s'est détériorée, elle peut recommander un effacement total ou partiel des créances autres qu'alimentaires ou fiscales, par une décision spéciale et motivée, qui ne devient exécutoire qu'après vérification par le juge de l'exécution de la régularité et du bien-fondé de la procédure. Afin de conserver à cette procédure son caractère exceptionnel, la loi prévoit qu'aucun nouvel effacement ne peut intervenir dans une période de huit ans pour des dettes similaires à celles ayant donné lieu à effacement.

Dans le même esprit, la loi du 29 juillet 1998 aménage les recommandations ordinaires de la commission. Le délai maximal de rééchelonnement des dettes exigibles passe de cinq à huit ans, la durée de cinq ans s'étant révélée, dans les faits, un facteur d'échec des plans de redressement conventionnels. La loi prévoit également que, quelle que soit la durée du plan de redressement, le taux d'intérêt réduit appliqué ne pourra être supérieur au taux légal.

Enfin, l'inscription du débiteur au FICP se fait désormais dès le début de la procédure, lorsque le dossier est déclaré recevable, et non pas lors de l'élaboration du plan de redressement par la commission. La durée d'inscription au FICP dépend du remboursement final des dettes, mais ne peut excéder huit ans.

Cette réforme a permis de mieux traiter le surendettement lié aux accidents de la vie, mais n'a pas répondu pleinement à l'évolution du profil des surendettés, qui sont de plus en plus nombreux à ne pouvoir assurer l'exécution d'un plan de redressement.

B. LE CHANGEMENT DE NATURE DU SURENDETTEMENT

1. Une montée en puissance statistique

En 2002, les commissions de surendettement ont été saisies de 145 344 demandes d'ouverture de la phase amiable de la procédure, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à l'année précédente. Depuis 1994, cette augmentation est de 112 %.

En 2002, les commissions ont prononcé 9 812 décisions d'irrecevabilité, parmi lesquelles 2 748 pour absence de surendettement. Elles ont traité 145 237 dossiers entièrement en phase amiable et formulé des recommandations homologuées par le juge dans 24 552 cas. Elles ont élaboré 21 361 recommandations ordinaires et 12 240 recommandations extraordinaires, parmi lesquelles 3 936 suspensions de l'exigibilité des créances pour une durée de trois ans et au total 3 080 effacements de créances.

À la fin du mois de décembre 2002, 1,9 millions de débiteurs étaient inscrits dans le FICP, dont 500 000 inscrits au titre du surendettement. Un délai de cinq mois s'écoule, en moyenne, entre la survenance du premier incident de paiement et la communication de l'information à la Banque de France qui gère le fichier.

À la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Banque de France a réalisé au cours des deuxième et troisième trimestres 2001 une enquête destinée à mieux connaître les conditions d'application du dispositif par les commissions de surendettement.

Il ressort de cette enquête que les commissions ont en face d'elles des débiteurs aux capacités de remboursement modestes, inférieures ou égales dans 78 % des cas au RMI. 27 % des personnes surendettées ne disposent d'aucune capacité de remboursement.

Lors de la phase amiable, les commissions aboutissent à des moratoires pour l'ensemble des dettes dans 32 % des cas. Dans une large proportion (80 %), ces moratoires sont mis en place pour une durée inférieure ou égale à deux ans. Dans 40 % des dossiers, les plans sont mis en place pour une durée inférieure à cinq ans. Les commissions parviennent fréquemment à négocier soit une réduction du taux d'intérêt à un niveau inférieur ou égal au taux légal (31 %), soit une suppression de l'intérêt (41 %). Elles n'obtiennent en revanche que très rarement, lors de cette phase amiable, un abandon des créances (8,4% des dossiers).

L'enquête constate que plus de la moitié des recommandations dites ordinaires des commissions s'exécutent sur une durée comprise entre cinq et huit ans. Dans le cadre de ces recommandations, les taux d'intérêt sont presque toujours réduits à un niveau inférieur ou égal au taux légal (98 % des dossiers), voire totalement supprimés (67 %).

S'agissant des recommandations extraordinaires (moratoire suivi éventuellement d'un effacement de créances), celles-ci représentent près de 38 % de l'ensemble des mesures recommandées par les commissions. Dans 40 % des cas, ces moratoires sont d'une durée de trois ans, soit la durée maximale prévue. L'effacement des dettes représente 17 % des recommandations extraordinaires ⁽¹⁾.

2. L'évolution du profil des personnes surendettées

L'enquête réalisée par la Banque de France analyse également la nature et l'origine des phénomènes de surendettement.

Elle démontre qu'une forte majorité (58 %) des débiteurs surendettés sont célibataires, divorcés, séparés ou veufs, alors que cette catégorie représentait seulement 30 % des personnes surendettées lors d'une précédente enquête réalisée en 1990. 57,5 % des surendettés ont au moins un enfant à charge et 56 % ont entre 35 et 55 ans. Il convient cependant de noter que la population âgée de moins de 34 ans représente 31,4% des dossiers, contre 27,7 % en 1990.

Les personnes surendettées sont dans l'ensemble des personnes à faibles revenus. Dans plus de 70 % des dossiers, les revenus sont inférieurs à 1 526 € (10 000 F), alors que ce pourcentage était de 60 % en 1990. Dans près d'un dossier sur deux (42 %), les ressources sont inférieures ou égales au SMIC.

(1) L'étude note toutefois que l'effacement de dettes au titre de l'article 331-7-1 du code de la consommation n'est possible que depuis février 1999 et qu'il fait suite à des moratoires prononcés en 1999, majoritairement d'une durée supérieure à deux ans, et qui ne sont pas encore arrivés à leur terme lors de la réalisation de l'étude.

Les principales ressources des débiteurs surendettés sont d'abord le salaire, puis les allocations logement et les allocations familiales. De manière générale, ils disposent de peu de patrimoine : seuls 14,6 % sont propriétaires d'une résidence principale, la moitié de ces résidences étant estimées à moins de 76 336 € (500 000 F) ; à titre de comparaison, il convient de rappeler que 60 % des ménages français sont propriétaires de leur résidence principale. Ils ont également très peu d'épargne, présente dans seulement 8,2 % des dossiers. La moitié des débiteurs sont toutefois propriétaires d'un véhicule. Au total, 80 % des personnes surendettées ne possèdent qu'un seul de ces trois actifs que sont la résidence, l'épargne ou le véhicule.

L'enquête de la Banque de France met en lumière une évolution de la nature du surendettement, avec une prépondérance des situations de surendettement « passif », qui concernent plus de 64 % des dossiers. Les causes principales de ce surendettement passif sont le chômage (26,5 % des cas) et une séparation ou un divorce (16 %).

Seuls 6 % des dossiers sont constitués exclusivement d'arriérés de charges courantes. Dans les trois quarts des cas, l'endettement est mixte, avec à la fois des charges courantes et des crédits. L'endettement bancaire est prépondérant dans plus de 60 % des dossiers.

D'après l'étude d'impact, la structure moyenne de la dette est la suivante : la part de loyers représente 17,7 % de la dette totale, celle des organismes HLM 11,9 %, celle de la dette publique 22,5 % et celle du Trésor public 23,3 %.

L'étude de la Banque de France montre que près de 15 % des débiteurs font l'objet de poursuites, qui se traduisent par des saisies de rémunérations (42 % des dossiers) et des ventes aux enchères de biens meubles (39,3 %).

Cette évolution du profil des personnes surendettées, notamment la part croissante des débiteurs ne disposant d'aucune capacité de remboursement, a conduit le Gouvernement à envisager l'adoption d'un nouveau dispositif, destiné à améliorer l'efficacité de traitement des dossiers lorsque la situation du débiteur est « *irréremédiablement compromise* ».

II — UNE REFORME ATTENDUE QUI S'INSPIRE DU MECANISME DE LA FAILLITE CIVILE

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, le dispositif proposé s'inspire de la procédure de faillite civile appliquée en Alsace-Moselle, tout en y apportant un certain nombre d'adaptations. Il prend également en compte l'expérience de certains pays, qui ont mis en place des systèmes proches de la procédure alsacienne.

A. LES MODELES FRANÇAIS ET ETRANGERS

1. La procédure de la faillite civile en Alsace-Moselle

a) *Le dispositif en vigueur*

La faillite civile en Alsace-Moselle est issue d'une loi allemande du 10 février 1877, étendue en 1879 aux trois départements annexés. Après le retour de ces territoires dans la République en 1918, les lois du 1^{er} juin 1924 ont rétabli la législation civile et commerciale française. Le législateur a néanmoins souhaité conserver certaines dispositions héritées du droit allemand, parmi lesquelles la faillite civile. Afin d'éviter d'appliquer le droit allemand, il a été décidé d'étendre la législation française sur la faillite commerciale aux personnes non commerçantes en situation « *d'insolvabilité notoire* ». Ce régime spécifique a été maintenu par la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

L'article L. 628-1 du code du commerce réserve la procédure de la faillite civile aux personnes physiques qui ne sont ni commerçants, ni artisans, ni agriculteurs, domiciliés dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin ou de la Moselle le jour où leur insolvabilité notoire est établie.

Les règles applicables à la faillite civile sont celles du code du commerce concernant le redressement et la liquidation judiciaires des entreprises.

Le débiteur doit être en situation d'insolvabilité notoire, caractérisée par les éléments suivants :

- le passif impayé, constaté par l'échec des mesures d'exécution et l'aveu du débiteur qu'il ne peut plus payer ses créanciers, doit être supérieur à la valeur des actifs patrimoniaux ;
- la situation du débiteur doit être « *durablement compromise* », « *irréremédiablement compromise* » ou « *désespérée* », selon les termes employés par la jurisprudence.

Dans un arrêt du 16 mars 1988, la cour d'appel de Colmar a considéré que « *l'insolvabilité notoire ne se confond pas avec la cessation de paiements ; elle est caractérisée lorsque des faits et circonstances extérieurs, notamment des mesures d'exécution demeurées infructueuses, sont de nature à accréditer l'opinion que cette insolvabilité existe et révèlent, en outre, non seulement un arrêt matériel des paiements et une insuffisance d'actif, mais une situation patrimoniale irrémédiablement compromise et sans autre issue, notamment par l'obtention de garanties ou de délais de paiement* ».

Ces éléments objectifs suffisent, le juge n'ayant pas à rechercher la bonne foi du débiteur.

La faillite civile est une procédure judiciaire qui relève de la compétence du tribunal de grande instance et qui peut être engagée par le débiteur ou par ses créanciers.

La saisine d'office ou sur requête du procureur de la République est possible, mais rarement mise en œuvre. La présence d'un avocat n'est pas obligatoire.

Le régime applicable est celui prévu par les articles L. 621-133 et suivants du code de commerce : absence de désignation d'un administrateur judiciaire, période d'observation limitée à quatre mois, renouvelable une fois pour une durée n'excédant pas huit mois.

Le jugement d'ouverture a pour effet de suspendre les poursuites individuelles et les procédures civiles d'exécution. Un mandataire, désigné par le président du tribunal et rémunéré par le débiteur, qui ne peut pas bénéficier à ce titre de l'aide juridictionnelle, procède à un inventaire du patrimoine du débiteur et à l'évaluation de ses capacités de remboursement. Il est établi par ailleurs une liste des créances. Le débiteur ne peut plus payer ses dettes antérieures, sauf autorisation du juge désigné par le tribunal de grande instance, mais il reste tenu par ses dettes courantes. À l'issue de la procédure, le tribunal peut soit prononcer un redressement judiciaire, soit ordonner la liquidation judiciaire, qui entraîne la réalisation de tous les actifs du débiteur.

En cas de redressement judiciaire, le tribunal décide la mise en place d'un plan de continuation d'une durée maximale de dix ans. Lorsque le débiteur ne parvient pas à respecter les obligations du plan, la liquidation judiciaire est prononcée.

À l'issue de la procédure de liquidation, la clôture est prononcée pour insuffisance d'actif, entraînant l'extinction du passif subsistant. Les créanciers ne recourent pas leur droit de poursuites, sauf pour les créances alimentaires ou en cas de fraude. La faillite civile n'emporte pas les déchéances et interdictions attachées à la faillite personnelle du droit commercial.

Le jugement de redressement ou de liquidation judiciaires fait l'objet d'une inscription au Livre foncier et de publications légales (journal d'annonces légales, Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales).

b) Une procédure efficace

Après une augmentation importante du nombre dossiers déposés à partir de 1989, dû à un regain d'intérêt pour la procédure de la faillite civile après l'adoption de la loi « Neiertz », le nombre d'ouvertures de procédures s'est stabilisé en 1997 autour de 1 500 par an. Entre 25 % et 30 % des dossiers de surendettement relèvent aujourd'hui de la procédure de la faillite civile.

D'après une étude réalisée par la chambre de consommation d'Alsace en mai 1997 sur les dossiers déposés en 1994 et 1995, le chômage était l'une des causes du surendettement dans 64 % des cas, le divorce dans 34 % des cas et la maladie, l'invalidité ou un décès dans 22 % des cas.

La moyenne des dettes par dossier s'élevait à 83 026 €, avec des disparités importantes : le montant de l'endettement était inférieur à 45 801 € dans 65 % des cas, alors que 8 % des dossiers totalisaient 60 % du volume total des dettes. Le nombre moyen de créancier était de huit. 83 % des procédures comportaient des cré-

dits à la consommation, avec une moyenne de 2,75 crédits à la consommation par dossier, 20 % des dossiers faisant apparaître des crédits immobiliers.

Le profil des bénéficiaires de cette procédure était assez proche de celui révélé par l'enquête de la Banque de France pour le traitement du surendettement par les commissions de surendettement.

64 % des débiteurs surendettés avaient au moins un enfant à charge. Seuls 11 % étaient propriétaires de leur logement au moment du dépôt de la demande. 58,5 % avaient des ressources mensuelles inférieures à 916 €. Il ressort de l'étude réalisée que la proportion élevée de ressources de substitution (allocations familiales notamment) limite l'engagement de procédures de faillite civile.

Près de 20 % des demandeurs bénéficiaient de ressources inférieures à 458 €. 44 % étaient des chômeurs, 20 % des ouvriers, 19 % des employés. Le conjoint était inactif dans 67 % des cas.

Si les établissements de crédit totalisaient plus de 60 % des créances, les organismes d'État – principalement le Trésor public – venaient en deuxième position, avec 14 % des créances (impôt sur le revenu, amendes, taxe d'habitation, redevance, taxes foncières).

Comme le souligne Marie-Christine Caffet dans un article sur le régime d'Alsace-Moselle ⁽¹⁾ « *le recours à la faillite civile connaît depuis 1994 une réelle inflexion au bénéfice de demandeurs en situation de grande précarité économique et financière. Loin d'être désormais le fait d'emprunteurs majoritairement avertis des bénéfices du système, la pratique de la procédure locale fonctionne comme un « dernier recours ». Tout se passe comme si les débiteurs insolvables, en situation de grande pauvreté ou entraînés dans le processus d'exclusion, cherchaient le meilleur « guichet de secours » sans opérer un choix raisonné à partir d'une hiérarchie de solutions privilégiant l'une ou l'autre procédure (commission Neiertz ou voie judiciaire). La faillite civile serait en train de devenir tout au plus le guichet des « urgences sociales » et la commission Neiertz le guichet du traitement économique ».*

Dans un article paru dans le journal Les Échos du 28 mai dernier, Éric Sander, secrétaire général de l'Institut du droit local alsacien-mosellan, estimait à 2 200 € le coût moyen de la procédure de faillite civile, cette somme étant destinée à rémunérer les mandataires de justice. Il ajoutait que certains d'entre eux renonçaient à recouvrer leur rémunération.

Malgré le coût relativement élevé de la procédure de la faillite civile, les résultats sont très positifs, puisque seulement 1,16 % des bénéficiaires « rechutent ».

(1) *Revue économique et financière* n° 46 mars, 1998.

2. Les exemples étrangers

Les procédures judiciaires du traitement du surendettement des particuliers en vigueur à l'étranger sont soit les mêmes que celles applicables aux commerçants, soit très proches de celles-ci ⁽¹⁾.

En Allemagne, les ordonnances du 10 février 1877 sur la faillite, qui s'appliquent aux commerçants comme aux particuliers insolvables, disposent que le tribunal peut être saisi par le débiteur surendetté ou par l'un de ses créanciers. Cette procédure d'insolvabilité n'est ouverte que si l'échec d'une tentative d'accord amiable préalable est établi. Le débiteur fournit au tribunal un état de son patrimoine et un plan d'apurement de ses dettes. Lorsque ce dernier est approuvé par les créanciers, il vaut transaction judiciaire. En cas d'échec, une procédure simplifiée de liquidation est engagée et les fonds sont répartis entre les créanciers. Pour obtenir d'être libéré du paiement du reliquat de ses dettes, le débiteur doit remettre chaque mois à un mandataire de ses créanciers la partie saisissable de ses revenus pendant une période de sept années. S'il respecte cette exigence, le tribunal peut le libérer définitivement de ses dettes au terme de cette période probatoire.

En Angleterre, l'*Insolvency Act* prévoit qu'une procédure de faillite peut être ouverte par le juge saisi par le débiteur, un créancier ou le *supervisor* en cas de conclusion antérieure d'un *voluntary arrangement*. La déclaration de faillite a pour effet de céder tous les biens du débiteur à un *trustee in bankruptcy*, dont le rôle est de distribuer le produit de leur vente entre les créanciers. À l'issue de la procédure, le débiteur est libéré du paiement du solde des créances. Certaines dettes, comme les amendes et les dettes alimentaires, ne sont cependant pas concernées par cet effacement.

Aux Pays-Bas, lorsque la majorité des créanciers accepte la suspension des paiements, le tribunal nomme un administrateur chargé d'assister le débiteur dans le règlement de ses dettes. En cas d'opposition des créanciers, le débiteur est mis en faillite et ses biens sont liquidés, sauf s'il parvient à faire accepter par ses créanciers un concordat. Après la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif, les créanciers peuvent pendant trente ans saisir les revenus et les biens du débiteur.

Aux Etats-Unis, la déclaration de faillite est faite par le débiteur ou demandée par les créanciers à partir du moment où les créances dépassent un certain seuil. Trois procédures sont prévues.

La réorganisation permet le redressement de la situation financière du débiteur. Elle entraîne la suspension de plein droit de la plupart des actions et procédures d'exécution engagées à l'encontre du débiteur. En contrepartie de la suspension temporaire des poursuites, le débiteur doit donner aux créanciers des garanties (non-recours à de nouveaux crédits notamment). Le tribunal peut priver le débiteur du bénéfice de cette suspension s'il l'estime de mauvaise foi ou si ce dernier ne fournit pas de garanties suffisantes pour assurer la protection des intérêts de ses créanciers. Le plan de redressement déposé par le débiteur ou les créanciers et accepté par le

(1) Les références aux exemples étrangers sont tirées de l'ouvrage de Danielle Khayat sur le surendettement des ménages, Que sais-je, PUF.

tribunal peut consister en une simple restructuration des dettes, mais il peut également aboutir à la liquidation des actifs du débiteur.

La procédure d'ajustement permet aux personnes disposant de revenus stables d'affecter au paiement de tout ou partie de leurs dettes leurs revenus futurs pendant une période de cinq ans maximum. L'ouverture de cette procédure entraîne de plein droit la suspension des poursuites individuelles des créanciers. Le débiteur établit un plan qui prévoit la remise à un *trustee*, expert désigné par le tribunal, d'une partie de ses revenus. Le plan, homologué par le tribunal, doit prévoir obligatoirement le paiement d'une partie des dettes fiscales et alimentaires. Si le débiteur respecte les clauses du plan, il bénéficie de l'effacement du solde de ses dettes, à l'exception toutefois des dettes fiscales, alimentaires et de celles qui sont garanties par une hypothèque. Dans cette procédure, le débiteur est incité à payer ses créanciers plutôt qu'à rechercher une annulation de ses dettes.

La faillite individuelle est la procédure la plus utilisée. Elle permet d'aboutir à l'effacement de la plupart des dettes après un désintéressement des créanciers par la vente des biens du débiteur. Le dépôt d'une requête de faillite individuelle entraîne la suspension immédiate des poursuites. Les biens du débiteur sont confiés à un *trustee* qui est chargé de la répartition du produit de leur vente entre les créanciers. Le débiteur peut toutefois être privé du bénéfice de l'annulation de ses dettes lorsqu'il a dissimulé une partie de ses biens, s'il commet certains délits au cours de la procédure ou lorsqu'il a déjà bénéficié d'une annulation de ses dettes au cours des six années précédentes. Certaines dettes ne sont pas annulées : il s'agit des dettes fiscales, des dettes résultant de la commission de certains délits, des dettes alimentaires et des dettes résultant de prêts étudiants, le tribunal ayant toutefois la possibilité d'annuler ces dernières dans certains cas.

Comme le souligne Danielle Khayat dans son ouvrage précité, « *cette procédure est considérée comme le moyen d'assurer au débiteur un « nouveau départ » (fresh start) par l'annulation de ses dettes et la conservation de ses revenus futurs : certes, il a dû sacrifier tous ses actifs n'ayant pas fait l'objet d'une exemption, mais il pourra repartir sur des bases plus saines qui lui permettront de continuer une activité sans être entravé par la charge de ses obligations financières passées* ».

Le dispositif de rétablissement personnel proposé par le projet a lui aussi pour objectif de permettre un nouveau départ des personnes surendettées, en leur évitant la voie de l'exclusion.

B. LE DISPOSITIF DE RETABLISSEMENT PERSONNEL PROPOSE PAR LE PROJET DE LOI ET LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LA COMMISSION

Le titre III (articles 27 et 28) du projet de loi met en place une procédure de rétablissement personnel applicable aux personnes qui sont dans l'incapacité de rembourser les dettes contractées. Cette procédure ne se substitue pas au dispositif actuel du traitement du surendettement, qui permet l'effacement des dettes après un moratoire, mais le complète afin de traiter plus rapidement les situations irrémédiablement compromises.

1. La procédure de rétablissement personnel

Le projet de loi place les commissions de surendettement au cœur du dispositif, puisque ce sont elles qui apprécieront le caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur et qui enverront le dossier au tribunal d'instance. La procédure judiciaire s'inspire, elle, du dispositif en vigueur en Alsace-Moselle, avec toutefois quelques différences qui tiennent compte des critiques faites à ce dispositif.

a) Le rôle central des commissions de surendettement

Le projet de loi renforce tout d'abord l'expertise des commissions de surendettement en leur adjoignant, en plus des six membres actuels, deux nouveaux membres justifiant d'une expérience, l'un dans le domaine juridique, l'autre en économie sociale et familiale (paragraphe II de l'article 27).

Ces commissions pourront désormais recommander elles-mêmes le rééchelonnement ou la remise partielle ou totale des dettes fiscales (paragraphe VIII et IX de l'article 27).

Surtout, les commissions de surendettement resteront saisies de l'ensemble des dossiers, à charge pour elles d'effectuer un tri entre ceux pour lesquels la procédure actuelle, avec la possibilité d'établir un plan, de formuler des recommandations ou de proposer un moratoire, est applicable et ceux pour lesquels la situation « *irrémédiablement compromise du débiteur* » justifie le recours à la procédure de rétablissement personnel. Dans ce dernier cas, après avoir constaté la bonne foi du débiteur et avec son accord, la commission adressera le dossier au tribunal d'instance (article L. 331-3-1 du code de la consommation créé par le paragraphe V de l'article 27).

À défaut de décision de la commission dans un délai de cinq mois, le débiteur a également la possibilité de saisir directement le tribunal d'instance afin de demander l'ouverture d'une telle procédure. Il peut également demander au juge de l'exécution d'adresser à cette fin son dossier au tribunal d'instance, à l'occasion d'une contestation devant celui-ci d'une décision de la commission de surendettement (article L. 331-3-7 du code de la consommation créé par le paragraphe V).

b) La procédure judiciaire de rétablissement personnel

Le juge d'instance dispose d'un délai d'un mois pour convoquer le débiteur et les créanciers connus à une audience, à l'issue de laquelle il prononcera l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, après avoir constaté la bonne foi du débiteur et apprécié le caractère irrémédiablement compromis de sa situation. L'ouverture de la procédure de rétablissement personnel suspend les saisies en cours.

Le juge désigne alors un mandataire qui dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur en vérifiant les éléments d'actif et de passif. Il dispose alors de trois possibilités, en fonction de la situation financière du débiteur :

- *Lorsque le débiteur possède des actifs*, le mandataire doit, dans les quatre mois de sa désignation, rendre un rapport au juge qui, au vu de ce rapport,

prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont exclus les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité, et désigne un liquidateur, qui peut être le mandataire. Le liquidateur dispose d'un délai de douze mois pour vendre les biens du débiteur. Une fois l'actif réalisé, le juge prononce la clôture de la procédure en désintéressant les créanciers ou en constatant l'insuffisance d'actif. La clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles, sauf les dettes alimentaires, du débiteur (article L. 331-3-3 du code de la consommation créé par le paragraphe V).

- *Lorsque l'actif du débiteur est très faible* (biens meubles nécessaires à la vie courante, biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité), le mandataire doit rendre son rapport dans un délai maximum de deux mois. Le juge ne désigne pas de liquidateur et peut prononcer dès la remise du rapport le jugement de clôture pour insuffisance d'actif sans procéder à la vente des biens du débiteur (article L. 331-3-4 du code de la consommation créé par le paragraphe V)

- Enfin, si le juge estime à titre exceptionnel, au vu du rapport du mandataire, que *la liquidation judiciaire peut être évitée*, il peut décider d'un plan de redressement comportant notamment des mesures de report ou de rééchelonnement des dettes ou de réduction des taux d'intérêt, dont la durée, fixée par le juge, ne peut excéder dix ans (article L. 331-3-4 créé par le paragraphe V).

Les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel font l'objet, à ce titre, d'une inscription au fichier des incidents de paiement (article L. 331-3-5 du code de la consommation).

Le tableau ci-après reprend les principaux points des procédures de surendettement après la phase amiable et de la procédure de rétablissement personnel, telles que proposées par le projet de loi.

	Surendettement (recommandations ordinaires)	Surendettement (recommandations extraordinaires)	Rétablissement personnel
Les débiteurs concernés	Incapacité manifeste de faire face aux dettes	Insolvabilité caractérisée par l'absence de biens saisissables de nature à permettre d'apurer une partie des dettes	Situation irrémédiablement compromise
Les objectifs de la procédure	Plan de redressement sur dix ans	Moratoire de trois ans puis, le cas échéant, effacement des dettes	– soit liquidation judiciaire et effacement des dettes ; – soit effacement des dettes ; – soit plan de redressement sur dix ans.
Les organes de la procédure	Commission de surendettement sous le contrôle du juge de l'exécution		Juge d'instance
Les suites de la procédure	Plan non renouvelable	Aucun nouvel effacement pendant une période de huit ans	Inscription au FICP pendant cinq ans

2. Les modifications proposées par la Commission

Sans remettre en cause l'objectif poursuivi par le projet de loi, qui est d'offrir aux personnes les plus lourdement endettées la possibilité d'un nouveau départ, la Commission a adopté des amendements tendant à simplifier le dispositif de traitement de surendettement et à renforcer l'efficacité des procédures applicables en la matière.

a) La simplification du traitement du surendettement

Afin de faciliter la mise en œuvre concrète du dispositif, la Commission a proposé de confier la procédure de rétablissement personnel au juge de l'exécution, qui serait donc chargé de l'ensemble des procédures de surendettement. L'expérience de ce dernier en matière patrimoniale et de surendettement comme le souci de ne pas augmenter la charge de travail des tribunaux d'instance justifient le choix en faveur de ce magistrat. Permettant d'accroître la lisibilité du dispositif pour les particuliers, cette solution est de nature à simplifier la mise en œuvre de deux types de procédure – rétablissement personnel et procédures « classiques » de traitement du surendettement – qui sont étroitement imbriquées.

La Commission a également souhaité préciser l'articulation entre la procédure de surendettement engagée devant la commission de surendettement et la nouvelle procédure de rétablissement personnel. À cette fin, la Commission a adopté des amendements tendant à :

— préciser, dans un article précédant le chapitre I^{er} du titre III du livre III du code de la consommation, l'articulation des différentes procédures de traitement du surendettement et la compétence du juge de l'exécution en la matière ;

— consacrer une division distincte du code de la consommation à la procédure de rétablissement personnel, en modifiant le chapitre II du titre III du livre III de ce code, qui rassemblera désormais les dispositions relatives aux compétences du juge de l'exécution en matière de traitement des situations de surendettement et qui comportera deux sections, respectivement consacrées au contrôle des mesures recommandées par le juge et à la procédure de rétablissement personnel ;

— préciser que la suspension de l'exigibilité des créances prévue dans l'article L. 331-7-3 du code de la consommation peut être recommandée par la commission lorsque celle-ci constate l'insolvabilité du débiteur mais sans en retenir le caractère irrémédiable ;

— supprimer la possibilité pour le juge, à tout moment de la procédure de rétablissement personnel, de renvoyer le dossier à la commission si la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise ou si l'intéressé n'est pas de bonne foi.

b) Le renforcement de l'efficacité du traitement du surendettement

La Commission a également souhaité renforcer l'efficacité du traitement du surendettement en apportant certaines modifications ponctuelles au dispositif actuel et à la procédure de rétablissement personnel proposée par le projet de loi.

S'agissant de la procédure devant la commission de surendettement, elle a proposé de :

— porter de cinq à six mois le délai d'instruction des dossiers par la commission et de permettre à celle-ci de proposer au débiteur un suivi social à caractère pédagogique dès la décision de recevabilité ;

— préciser que la prorogation de deux ans d'un plan conventionnel peut être recommandée par la commission ;

— ramener de trois à un an la durée du moratoire recommandé par la commission ;

— prévoir la caducité des plans conventionnels ou des recommandations formulées par la commission qui ne sont pas exécutés en raison de la situation irrémédiablement compromise du débiteur.

Concernant la procédure de rétablissement personnel, la Commission a suggéré de :

— définir le critère « situation irrémédiablement compromise » comme l'impossibilité manifeste, compte tenu de l'actif disponible du débiteur et de ses ressources actuelles et prévisibles, d'apurer son passif par la mise en œuvre des mesures de traitement prévues aux articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1 ;

— laisser à l'appréciation du juge de l'exécution la désignation du mandataire et de confier au juge le soin de statuer, le cas échéant, sur les contestations de créances suscitées par le rapport du mandataire ;

— prévoir la subrogation du liquidateur dans les droits des créanciers lorsqu'une procédure de saisie immobilière a été engagée avant le jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel ;

— préciser les conséquences de la procédure de rétablissement personnel sur les procédures d'exécution en cours ;

— préciser que les condamnations pécuniaires résultant d'une décision pénale ne peuvent faire l'objet d'une remise, d'un effacement ou d'un rééchelonnement, sauf accord de la partie civile dans le cas de dommages-intérêts ;

— doubler la durée d'inscription au FICP d'une personne ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel.

Enfin, la Commission a proposé de modifier l'article L. 311-10 du code de la consommation afin d'imposer la mention des seuils de l'usure dans les offres préalables de crédit et de supprimer les dispositions modifiant les conditions de calcul du « reste à vivre ».

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Alain Vidalies a regretté que la procédure de rétablissement personnel n'ait pas fait l'objet d'un projet de loi distinct et soit inclus dans un texte dont les autres dispositions peuvent susciter davantage de griefs. Il s'est dit favorable à la transposition de la procédure de faillite civile appliquée en Alsace-Moselle, d'autant plus que le projet ne reprend pas la disposition prévoyant l'inscription de l'état de failli au casier judiciaire de l'intéressé.

Il a relevé la situation paradoxale de la France, caractérisée à la fois par un endettement des ménages relativement faible et par un nombre anormalement élevé de personnes surendettées. Il a considéré que le surendettement ayant changé de nature, les victimes des drames de la pauvreté ayant succédé à celles de la désinflation, il n'était plus possible de se satisfaire de la situation actuelle, marquée dans les cas les plus graves par une succession sans issue de procédures, et qu'il était nécessaire d'inscrire dans notre droit la possibilité d'un effacement des dettes personnelles, mesure qui n'avait pas été demandée par les associations en 1989 et en 1995, mais qui était devenue aujourd'hui une exigence.

Tout en portant sur le texte une appréciation positive, en dépit de lacunes qu'il convient de corriger, il a souhaité que les amendements du rapporteur et de la majorité ne remettent pas en cause son équilibre initial. Il s'est opposé à l'amendement qui tend à inclure les prestations insaisissables dans le calcul du « reste à vivre », et, d'autre part, à celui qui tend à confier le contentieux entre les mains du juge de l'exécution. Il a annoncé que son groupe avait déposé des amendements allant dans le sens de la prévention du surendettement, de la protection des personnes surendettées et de la simplification des procédures.

M. Xavier de Roux a salué les avancées du projet de loi et jugé indispensable de permettre l'effacement des dettes personnelles et de définir précisément le « reste à vivre » afin de résoudre de façon définitive des situations qui étaient devenues, dans l'état actuel du droit, insolubles. Il a toutefois évoqué la difficulté de définir de façon précise la limite entre les biens attachés à la vie courante et ceux qui sont liés à l'activité professionnelle, en particulier dans le cas de l'exercice d'une profession libérale. C'est pourquoi il a demandé des précisions au rapporteur sur la notion de biens non professionnels indispensables à l'exercice d'une activité, qui sont exclus du patrimoine personnel du débiteur pris en compte dans la nouvelle procédure et mentionnés aux nouveaux articles L. 331-3-2 et L. 331-3-4 du code de la consommation.

Le président Pascal Clément a rappelé que la Cour de cassation s'était contentée de valider l'inclusion des prestations sociales dans le calcul du total des revenus pris en compte pour la détermination du montant et de l'échéancier des remboursements. En outre, il a souligné que l'unification du contentieux du surendettement obéissait, au-delà de tout débat philosophique, à une exigence d'accessibilité de la justice, à l'heure où les juges d'instance, dans de nombreux ressorts, faisaient face à très importantes charges de travail.

Mme Brigitte Barèges a indiqué que, dans certains départements tels que le Tarn-et-Garonne, les juges d'instance pouvaient sans difficulté assurer le traitement d'un nombre croissant d'affaires, en particulier depuis qu'ils ont été déchargés d'une partie des procédures grâce à la mise en place des commissions de surendettement en 1995. Elle a souligné que les juges de l'exécution avaient, a contrario, connu un accroissement significatif de leur activité à cause de l'aggravation des difficultés économiques et de la multiplication des incidents de paiement. S'agissant des biens professionnels, elle a cité des cas dans lesquels des prêts consentis à titre professionnel avaient été inclus dans des plans de surendettement pour financer le remboursement de dettes personnelles.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— Les amendements proposés ne modifient en rien les objectifs du projet de loi, mais permettent simplement de renforcer la cohérence des procédures suivies devant la commission de surendettement et le juge de l'exécution.

— Tous les professionnels rencontrés ont souligné la nécessité de l'unicité de juridiction, justifiée par les passerelles existant entre la procédure qui se déroule devant la commission de surendettement et celle du rétablissement personnel. Les tribunaux d'instance étant encombrés, en raison, notamment, des affaires de tutelle, il paraît préférable de confier cette nouvelle procédure au juge institutionnel du surendettement qu'est le juge de l'exécution. Il convient par ailleurs de rappeler que le président du tribunal de grande instance peut désigner un juge d'instance comme juge de l'exécution, ce qui est le cas aujourd'hui dans une large majorité des juridictions.

— S'agissant du « reste à vivre », il n'est pas question de modifier le caractère insaisissable de certaines prestations, mais simplement de prendre en compte l'ensemble des ressources du débiteur, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation.

— La référence à l'exclusion des biens non professionnels indispensables à l'activité du débiteur constitue sans doute une scorie d'un texte inspiré par la procédure en vigueur en Alsace-Moselle. Il paraît néanmoins préférable de ne rien modifier, dans l'attente d'un projet de loi sur le traitement du surendettement des professions libérales, promis par le ministre de la justice.

EXAMEN DU TITRE III

La commission des Lois s'est saisie pour avis du titre III du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, consacré à la « *procédure de rétablissement personnel* » et composé des articles 27 et 28.

Avant l'article 27

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Christophe Lagarde confiant à la Banque de France le soin de conduire des actions de prévention du surendettement des ménages, le rapporteur ayant douté du caractère législatif de cette suggestion.

Puis elle a examiné un amendement du même auteur créant un fichier national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Défendant cet amendement, M. Nicolas Perruchot a estimé qu'à l'instar des fichiers relatifs à l'endettement des entreprises, ce mécanisme permettrait aux banques de consulter la situation globale d'endettement des clients demandant un crédit. Défavorable à l'amendement, le rapporteur a souligné, d'une part, le caractère particulièrement lourd d'un dispositif susceptible de concerner 12,6 millions de ménages et, d'autre part, les risques d'utilisation de ce fichier aux fins de démarchage financier. Il a ajouté que ce mécanisme ne permettrait pas de prévenir efficacement les situations actuelles de surendettement, causées pour l'essentiel par des accidents de la vie. M. Bernard Roman a jugé que le dispositif proposé n'était pas entouré des garanties suffisantes et qu'il comportait des dangers pour les libertés. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Rappelant que le Conseil économique et social avait mis en évidence le fait que les ménages qui avaient recours au crédit renouvelable en possédaient en moyenne quatre ou cinq, M. Alain Vidalies a présenté un amendement interdisant la publicité pour ce type de crédit. Le rapporteur ayant rappelé que le projet de loi sur la sécurité financière, en cours d'examen, comportait des dispositions en ce domaine et le président Pascal Clément ayant estimé que la disposition proposée ne permettrait pas de prévenir de manière efficace les risques liés à ce type de produit, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Le rapporteur ayant souligné que le droit en vigueur permettait déjà de mettre en cause la responsabilité des prêteurs qui n'auraient pas opéré toutes les vérifications nécessaires et de sanctionner les abus commis à l'encontre des emprunteurs, la Commission a *rejeté* quatre amendements présentés par M. Jean-Christophe Lagarde créant un dispositif d'agrément préalable des emprunteurs.

Article additionnel avant l'article 27

(art. L. 311-10 du code de la consommation)

Indication des seuils de l'usure

La Commission a *adopté* un amendement de M. Alain Vidalies imposant de mentionner le seuil de l'usure correspondant au crédit proposé dans les offres préalables de crédit (**amendement n° 14**).

Article 27

Traitement des situations de surendettement des particuliers et institution d'une procédure de rétablissement personnel

Composé de neuf paragraphes, cet article modifie le chapitre 1^{er} du titre III du Livre III du code de la consommation, relatif à « *la procédure devant la commission de surendettement des particuliers* ».

Le premier paragraphe modifie l'intitulé de ce chapitre, afin d'y inclure une référence à la nouvelle procédure de rétablissement personnel (art. 27, I) : celle-ci ne se substitue donc pas à la procédure amiable de droit commun qui se déroule essentiellement devant la commission de surendettement, sous le contrôle du juge de l'exécution, mais vient la compléter afin d'élargir la palette des solutions susceptibles d'être offertes aux personnes placées dans une situation de surendettement.

Le projet de loi n'apporte, en revanche, aucune modification aux deux autres chapitres du titre III du Livre III du code de la consommation, qui précisent les conditions de contrôle par le juge des mesures recommandées par la commission de surendettement et portent diverses dispositions sur le traitement des situations de surendettement.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur introduisant un article préliminaire dans le titre III du livre III du code de la consommation (art. L. 330-1 du code de la consommation), reprenant la définition de la situation de surendettement des particuliers, précisant la notion de situation irrémédiablement compromise justifiant l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel et confiant celle-ci au juge de l'exécution, le rapporteur ayant souligné que celui-ci était déjà compétent pour connaître des procédures engagées devant les commissions de surendettement (**amendement n° 15**).

Article L. 331-1 du code de la consommation

Composition des commissions de surendettement

- Instituées par l'article L. 331-1 du code de la consommation, les commissions de surendettement des particuliers sont chargées de traiter la situation de surendettement des personnes physiques (art. L. 331-2), en conciliant le débiteur et ses créanciers en vue de l'élaboration d'un « *plan conventionnel de redressement* », approuvé par chacune des parties (art. L. 331-6) ou, en cas d'échec de ces négociations, en prenant des recommandations ordinaires (art. L. 331-7) ou extraordinaires (art. L. 331-7-1), soumises au contrôle du juge de l'exécution (art. L. 332-1 et L. 332-2).

Ces commissions administratives départementales ⁽¹⁾ comptent aujourd'hui six membres :

- le représentant de l'État, qui en assure la présidence ;
- le trésorier-payeur général, qui en est vice-président ;
- le directeur départemental des services fiscaux, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ayant souhaité, par cet ajout, faciliter le traitement des dettes fiscales ;
- le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat ;
- deux personnalités choisies par le préfet, l'une sur proposition de l'association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI), l'autre sur proposition des associations familiales ou de consommateurs siégeant au comité départemental de la consommation, institué par l'article R. 512-1 du code de la consommation et ayant compétence pour émettre des avis et des vœux sur les questions de consommation, de concurrence et de formation des prix. Désignées pour une durée d'un an renouvelable, ces personnalités, ainsi que leurs suppléants, sont nommés par arrêté préfectoral et choisis sur des listes départementales respectivement présentées par l'AFECEI et les associations familiales ou de consommateurs.

• Le II de l'article 27 du présent projet de loi procède à un nouvel élargissement de la composition des commissions départementales de surendettement en y adjoignant deux nouveaux membres, désignés par le représentant de l'État dans le département dans des conditions définies par décret.

Il s'agira tout d'abord d'une *personne justifiant d'une expérience dans le domaine juridique* ; dans son avis sur le projet de loi, le Conseil économique et social s'est interrogé sur le rôle qui lui sera imparti – « *s'agit-il uniquement de vérifier les créances et si oui, dans quelles conditions ?* » – ainsi que sur sa rémunération. D'après les informations fournies par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, serait notamment envisagée la participation de juristes mis à disposition par les associations ou les conseils généraux et chargés de vérifier la conformité juridique du dossier adressé au juge.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, précisant que cette personne devra disposer d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat (**amendement n° 16**).

Entrera également dans la composition de la commission une *personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale*, le texte rejoignant ici les recommandations faites par le comité consultatif du conseil national du crédit et du titre dans son rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages rendu en janvier 2003.

(1) L'article L. 331-1 du code de la consommation prévoit l'institution dans chaque département d'« au moins une commission de surendettement des particuliers », l'article R. 331-1 du code de la consommation autorisant la création par arrêté préfectoral d'autres commissions au sein d'un département « lorsque la situation économique, sociale, géographique ou démographique du département l'exige ».

Faisant partie des travailleurs sociaux, les conseillers en économie sociale et familiale disposent d'une formation supérieure de trois ans, constituée d'un brevet de technicien supérieur en économie sociale et familiale et d'un diplôme délivré par le ministère de l'éducation nationale et sanctionnant une formation d'un an. Environ 5 000 conseillers sont aujourd'hui employés dans les services sociaux des collectivités locales mais également dans les caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales, dans les hôpitaux, les entreprises, les offices HLM ou le milieu associatif. Dans son avis précité, le Conseil économique et social a approuvé la participation de ces personnalités aux travaux des commissions de surendettement : estimant que « *les familles surendettées doivent être prises en charge en amont avant même le dépôt de leur dossier en commission de surendettement* », il a suggéré que cette personne suive l'ensemble du dossier, en amont en s'assurant que « *toutes les possibilités d'aides ont bien été explorées* », devant la commission de surendettement en « *[apportant] des précisions utiles sur le dossier et [en facilitant] l'expression du débiteur* », ensuite dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel, en procédant à l'enquête sociale éventuellement demandée par le juge, enfin en assurant le suivi du ménage.

Article L. 331-2 du code de la consommation

Exclusion des prestations insaisissables du calcul du « reste à vivre »

- Pour déterminer la capacité de remboursement du débiteur, la commission de surendettement déduit des ressources de celui-ci une somme laissée à sa disposition, nécessaire pour lui permettre de faire face aux charges de la vie courante.

Afin d'assurer une harmonisation des pratiques des commissions et éviter que des évaluations irréalistes n'obèrent la réalisation du plan de redressement, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a donné une définition légale de ce montant, communément appelé « reste à vivre ». Le dernier alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation fixe donc un « *double plancher, constitué d'une part de la quotité insaisissable des rémunérations et d'autre part du RMI* »⁽¹⁾. En effet, il précise que le montant des remboursements prévus dans le plan conventionnel de redressement ou dans les recommandations de la commission est fixé par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte de l'article L. 145-2 du code du travail, la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage ne pouvant être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage.

Plus précisément, l'article R. 331-10-2 du code de la consommation indique que la part des ressources mensuelles du débiteur à affecter à l'apurement de ses dettes est calculée à partir du barème prévu à l'article R. 145-2 du code du travail, la somme résultant de ce calcul étant plafonnée à la différence entre le montant des ressources mensuelles réelles de l'intéressé et le montant du RMI, majoré de 50 % dans le cas d'un ménage.

- Le III de l'article 27 du projet de loi modifie le dernier alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation afin de préciser que la part des res-

(1) « *La réforme du surendettement : les innovations de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions* », Mme Anne Sinay-Cytermann, *la semaine juridique* n°4, 27 janvier 1999.

sources nécessaires aux dépenses courantes du ménage est calculée sans tenir compte des prestations insaisissables dont peut bénéficier le ménage.

Par cette modification, le Gouvernement entend ainsi revenir sur une jurisprudence de la Cour de cassation qui, dans un arrêt du 12 février 2002 ⁽¹⁾, a considéré que le renvoi à l'article L. 145-2 du code du travail ne concerne que les quotités et non l'assiette du calcul du montant des remboursements, laquelle englobe la totalité des revenus du ménage, y compris les prestations sociales. L'objectif est ainsi d'éviter que des prestations sociales, telles que par exemple des prestations familiales, puissent être affectées au remboursement des dettes, et d'accroître ainsi le montant minimal de revenus qui reste échu aux ménages surendettés.

On s'interrogera toutefois sur le choix de la terminologie retenue, qui paraît viser des prestations à caractère social dont le régime d'insaisissabilité se révèle, à l'analyse, relativement complexe.

Ainsi, s'agissant des prestations familiales, le principe de leur insaisissabilité comporte de nombreuses exceptions, même si la loi du 29 juillet 1998 a limité à 20 % la part qui peut faire l'objet d'une saisie. En effet, elles peuvent être saisies sans limitation de montant pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'allocataire (art. L. 553-2 et L. 553-4 CSS). En outre, l'allocation pour jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et l'allocation parentale d'éducation peuvent être saisis dans la limite d'un montant de 20 % de leur total pour le paiement de dettes alimentaires ou l'exécution de la contribution aux charges du mariage et liées à l'entretien des enfants. De même, l'allocation d'éducation spéciale peut être saisie dans la même proportion pour le paiement des frais entraînés par les soins, l'hébergement, l'éducation ou la formation, notamment dans les établissements d'éducation spéciale pour handicapés, ainsi que l'allocation de logement mais uniquement au profit du bailleur ou du prêteur pour le paiement des loyers ou le remboursement de la dette contractée en vue d'accéder à la propriété.

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a rendu totalement insaisissables les remboursements de soins de l'assurance maladie sauf en cas de fraude de la part du débiteur. Les indemnités ou rentes attribuées aux victimes d'accident du travail le sont également tandis que les indemnités journalières, qui sont des substituts de salaires, ne sont cessibles et saisissables que dans les limites fixées par l'article L. 323-5 du code du travail.

D'autres prestations sont également insaisissables sous réserve de certaines exceptions, mais cette fois-ci sans plafonnement à 20 % de leur montant : les prestations d'assurance décès, saisissables en cas de fraude ou pour le paiement de dettes alimentaires ; l'allocation aux adultes handicapés pour le paiement des frais d'entretien du handicapé ; l'aide personnalisée au logement au profit de l'établissement habilité, du bailleur ou de l'organisme payeur, l'aide à la scolarité en cas de fraude ou pour payer les dettes alimentaires ou exécuter la contribution aux charges du mariage et liées à l'entretien des enfants.

(1) Cass. 1^{ère} civ., *CRAM de Savoie c/ Giacri*.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur qui a pour effet de supprimer les dispositions excluant les prestations insaisissables du calcul de la part des ressources devant être laissées au débiteur pour lui permettre de faire face à ses dépenses courantes. Cet amendement a également pour effet de supprimer, par coordination avec un amendement précédent, la définition du surendettement des particuliers, qui figurera dans le premier alinéa du nouvel article L. 330-1 du code de la consommation.

Le rapporteur a souligné qu'il s'agissait de tenir compte des prestations insaisissables pour évaluer les facultés de remboursement des particuliers surendettés, comme le prévoit la jurisprudence de la Cour de cassation. Admettant s'être longtemps interrogé sur ce point, le président Pascal Clément a souligné qu'il n'était pas question de soustraire ces prestations du revenu des personnes, avant que M. Alain Vidalies exprime des réserves à l'égard de l'amendement. Mme Brigitte Barèges ayant souhaité qu'il ne soit pas créé de disparités entre les ménages selon que leurs revenus sont largement ou non composés de prestations sociales, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 17**).

Article L. 331-3 du code de la consommation

**Délai d'instruction des dossiers -
auditions auxquelles procède la commission -
conséquences de la recevabilité du dossier**

Le IV de l'article 27 du projet de loi apporte plusieurs modifications à l'article L. 331-3 du code de la consommation, qui accorde au seul débiteur la possibilité de saisir la commission de surendettement et qui confie à celle-ci le soin d'examiner la recevabilité de la demande puis de dresser l'état d'endettement du débiteur.

- Tout d'abord, le projet de loi fixe un délai de cinq mois à la commission de surendettement pour instruire le dossier et décider de son orientation :

- soit vers les procédures qui relèvent aujourd'hui de la compétence des commissions de surendettement et que maintient le présent projet de loi : établissement d'un plan conventionnel de redressement, élaboration de recommandations en cas d'échec de la mission de conciliation de la commission de surendettement et à la demande du débiteur, mise en œuvre d'un moratoire en l'absence durable de ressources ou de biens saisissables ;

- soit vers la nouvelle procédure de rétablissement personnel lorsqu'il apparaît, dès le stade de l'instruction, que la situation du débiteur est irrémédiablement compromise.

La fixation d'un délai global d'instruction des dossiers par les commissions de surendettement ne figure pas aujourd'hui dans les dispositions réglementaires et législatives de traitement des situations de surendettement. Elle constitue une innovation propre à garantir les droits des personnes concernées et ce d'autant plus que non-respect de ce délai est sanctionné, le nouvel article L. 331-3-7 du code de la consommation prévoyant une saisine directe du tribunal d'instance par le débiteur

aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel à défaut de notification de la décision de la commission dans le délai de cinq mois. Cette disposition apporte une amélioration par rapport aux délais actuellement observés. En effet, dans son avis précité, le Conseil économique et social précise que « *nombre de commissions de surendettement traitent en phase amiable, jusqu'au plan conventionnel, en presque six mois et qu'il faut deux mois supplémentaires pour le prononcé des recommandations* ». L'étude d'impact note que l'orientation d'un certain nombre de dossiers vers la nouvelle procédure de rétablissement personnel - 35 000 des 140 000 dossiers de surendettement traités actuellement par la Banque de France – devrait entraîner « *un allègement des commissions de surendettement avec, pour conséquence, une réduction des délais de traitement des dossiers* ». On relèvera que l'instruction s'entend de la phase au cours de laquelle est examinée la recevabilité de la demande et établi l'état d'endettement du débiteur, le cas échéant après audition des personnes et publication d'un appel aux créanciers.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant de cinq à six mois le délai laissé aux commissions de surendettement pour instruire les dossiers et décider de leur orientation, le rapporteur ayant indiqué qu'il s'agissait ainsi, en se rapprochant du délai moyen observé au sein des commissions, d'éviter que la fixation d'un délai trop bref ne conduise à une saisine du juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel pour des raisons purement administratives (**amendement n° 18**).

- Afin d'assurer l'information de la commission de surendettement sur la situation du débiteur, l'article L. 331-3 du code de la consommation précise, dans son quatrième alinéa, que la commission fait droit à la demande d'audition que peut lui présenter le débiteur et lui ouvre, en outre, la possibilité d'entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, sous réserve que celle-ci intervienne à titre gratuit et qu'elle soit convoquée au moins quinze jours avant la réunion (art. R. 331-10 du code de la consommation). Il peut s'agir de personnes tierces à la procédure, par exemple un proche du débiteur ou une personne s'étant portée caution. S'agissant des parties, elles peuvent être assistées devant la commission par toute personne de leur choix (art. L. 331-10 du code de la consommation). Il peut s'agir d'un avocat, étant entendu qu'il ne peut prétendre à aucune rémunération à ce titre.

Le projet de loi reprend le principe de l'audition de droit du débiteur s'il en fait la demande. Bien que figurant désormais dans le deuxième alinéa qui traite de l'examen de la recevabilité de la demande, cette audition a lieu après que la commission a déclaré la demande recevable, c'est-à-dire après avoir vérifié si le demandeur remplit les conditions de fond requises pour bénéficier de la procédure de traitement du surendettement.

Par coordination, le quatrième alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation fait l'objet d'une nouvelle rédaction afin de faire seulement référence à la faculté d'audition de toute personne par la commission. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il est précisé que la personne auditionnée intervient à titre gratuit, l'objectif étant notamment « *d'écartier [...] l'intervention de cabinets de gestion de*

dettes auxquels peuvent avoir recours les personnes fragilisées telles que les surendettés »⁽¹⁾.

• Aujourd'hui, la recevabilité d'un dossier entraîne l'inscription du débiteur au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers - le FICP – conformément à l'article L. 333-4 du code de la consommation. L'article 27 du projet de loi donne un nouvel effet à la décision de recevabilité du dossier en précisant, dans le deuxième alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation, que la décision de recevabilité interdit aux créanciers de percevoir des frais ou commissions en cas de rejet de l'avis de prélèvement. De même que le débiteur est tenu, en application de l'article L. 333-2 du code de la consommation, de ne pas aggraver son endettement, cet ajout tend à éviter une aggravation de sa situation par le simple effet d'un rejet de l'avis de prélèvement.

La Commission a *adopté* un amendement de M. Nicolas Perruchot prévoyant la possibilité pour la commission de proposer au débiteur un suivi social à caractère pédagogique dès que le dossier a été déclaré recevable par la commission (**amendement n° 19**).

La Commission a également *adopté* un amendement du rapporteur tendant à compléter l'article L. 331-3 du code de la consommation, afin de préciser les conditions dans lesquelles la commission peut, au stade de l'instruction, orienter les dossiers de débiteurs dont la situation est irrémédiablement compromise vers une procédure de rétablissement personnel. Son auteur a indiqué que l'amendement prévoyait que l'absence de réponse du débiteur aux convocations de la commission en vue de l'ouverture de cette procédure valait refus du débiteur, et non acceptation, comme le prévoyait initialement le projet de loi, cette solution paraissant plus conforme aux principes généraux du droit (**amendement n° 20**).

Elle a ensuite *adopté* un autre amendement du rapporteur, modifiant l'intitulé du chapitre II du titre III du livre III du code de la consommation, désormais consacré à la compétence du juge en matière de traitement du surendettement et constitué de deux sections : la première relative au contrôle des mesures recommandées par la commission de surendettement, la seconde consacrée à la mesure de rétablissement personnel (**amendement n° 21**).

Articles L. 331-3-1 à L. 331-3-7 du code de la consommation

Procédure de rétablissement personnel

Au cœur de la réforme proposée aujourd'hui, le V de l'article 27 du projet de loi institue la procédure de rétablissement personnel. Inspirée du dispositif de la faillite civile pratiquée en Alsace-Moselle (*cf.* exposé général), cette nouvelle procédure tend à offrir une réponse définitive aux ménages placés dans les situations les plus dramatiques, pour lesquels les dispositions actuelles du code de la consommation n'offrent à l'évidence pas de solutions satisfaisantes.

(1) *Le surendettement*, M. Patrice Bouteiller, éditions du Juris-Classeur, 1999.

Cette procédure est décrite dans sept articles nouveaux, insérés dans le chapitre I^{er} du titre III du livre III du code de la consommation – dont l’intitulé a été modifié en conséquence – après l’article L. 331-3 qui précise les modalités d’instruction des demandes présentées par les débiteurs aux commissions de surendettement et avant l’article L. 331-4 relatif à la saisine du juge de l’exécution aux fins de vérification de la validité des titres de créance et du montant des sommes réclamées :

— l’article L. 331-3-1 précise les conditions d’ouverture d’une procédure de rétablissement personnel, les effets du prononcé du jugement d’ouverture de la procédure, les missions imparties au mandataire désigné par le juge ;

— l’article L. 331-3-2 porte sur la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur ;

— l’article L. 331-3-3 est relatif à la clôture de la procédure de rétablissement personnel ;

— l’article L. 331-3-4 prévoit deux procédures dérogatoires, sans procédure de liquidation judiciaire : la première en cas d’absence d’actifs autres que les biens exclus de la liquidation ; la seconde, lorsque cette dernière peut être évitée, la situation financière du débiteur permettant d’envisager la mise en place d’un plan de redressement ;

— l’article L. 331-3-5 précise les conséquences de la procédure pour les créanciers et le débiteur ;

— l’article L. 331-3-6 prévoit une faculté de renvoi du dossier devant la commission, à tout moment de la procédure et à l’initiative du juge ;

— l’article L. 331-3-7 précise les conditions dans lesquelles le débiteur peut engager une procédure de rétablissement personnel.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, instituant une nouvelle section dans le chapitre II du titre III du livre III du code de la consommation rassemblant les dispositions relatives à la procédure de rétablissement personnel et donnant une nouvelle rédaction aux dispositions relatives aux différentes hypothèses dans lesquelles peut être ouverte une procédure prévue par le projet de loi, regroupées dans un article distinct, numéroté L. 332-5 (**amendement n° 22**). Par coordination, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant le nouvel article L. 331-3-7 du code de la consommation, qui prévoit la saisine du juge par le débiteur aux fins d’ouverture d’une procédure de rétablissement personnel, soit à l’occasion d’une contestation d’une décision de la commission, soit lorsque celle-ci ne lui a pas notifié dans le délai requis le sort qu’elle réservait à son dossier (**amendement n° 39**).

• S’agissant du **champ d’application de la procédure**, on relèvera qu’elle s’adresse aux débiteurs dont « *la situation est irrémédiablement compromise* » (art. L. 331-3-1 nouveau du code de la consommation). Les effets de la procédure – une possibilité d’effacement total des dettes non professionnelles autres

qu'alimentaires – sont donc à la mesure de la gravité des cas qu'elle vise. On relèvera d'emblée que cette procédure se place dans le cadre du dispositif de traitement du surendettement des particuliers, qui ne concerne que les débiteurs de bonne foi et les dettes à caractère personnel. Contrairement à la procédure de faillite civile d'Alsace-Moselle, la procédure de rétablissement personnel ne concerne que des débiteurs de bonne foi – il reviendra d'ailleurs au juge de vérifier celle-ci – et ne concerne pas les dettes professionnelles. Sur ce point, le rapporteur ne peut donc que souligner la nécessité d'engager une réforme qui permette de prendre en compte les situations de surendettement des professionnels libéraux n'exerçant pas sous forme sociale, qui, à ce jour, ne peuvent bénéficier ni des procédures de liquidation commerciales ni des procédures de traitement du surendettement des particuliers.

Cette notion est à rapprocher d'autres notions auxquelles le dispositif de traitement de surendettement fait déjà appel :

— « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* », qui caractérise le surendettement des particuliers, conformément au premier alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation ;

— « *l'insolvabilité notoire* » qui conditionne le recours à la faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle et que la jurisprudence a précisée en indiquant notamment que la situation du débiteur doit être « *durablement* » ou « *irréremédiablement compromise* » (cf. exposé général, A du II).

— « *l'insolvabilité du débiteur caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables* » les recommandations ordinaires de la commission de surendettement, qui permet à la commission de recommander la suspension de l'exigibilité des créances pour une durée maximale de trois ans. Afin d'explicitier cette nouvelle notion, la circulaire du 24 mars 1999 a précisé que « *l'insolvabilité doit s'apprécier strictement comme une impossibilité pour [le débiteur] de faire face à ses dettes dans des délais raisonnables (les commissions pourront, à cet égard, retenir comme référence possible un délai de dix ans, modulable en fonction de la situation du débiteur)* ». Afin de clarifier l'articulation entre ce dispositif et la nouvelle procédure de rétablissement personnel, la Commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que les commissions de surendettement peuvent recommander ces suspensions lorsqu'elles constatent l'insolvabilité du débiteur, mais sans conclure à son caractère irréremédiable (cf. infra art. L. 331-7-1 du code de la consommation).

• Relevant, contrairement aux autres procédures de traitement du surendettement des particuliers, uniquement de l'autorité judiciaire dans son déroulement, **la procédure de rétablissement personnel serait confiée au juge d'instance** (art. L. 331-3-1 nouveau du code de la consommation).

Ce choix procède du souci de confier cette procédure à un magistrat qui, en raison de ses compétences par exemple en matière de tutelles ou de loyers, devrait pouvoir appréhender l'ensemble de la situation des ménages susceptibles de faire

l'objet de cette procédure. En outre, les conditions d'organisation du greffe du tribunal d'instance ont également plaidé en faveur de ce choix.

Il est toutefois contestable en raison de la complexité qu'il entraînera dans l'organisation du contentieux du surendettement des particuliers, le projet de loi ne modifiant pas la compétence du juge de l'exécution en la matière. En effet, depuis le 1^{er} janvier 1993, le juge de l'exécution, institué par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, s'est substitué au juge d'instance pour connaître des questions relatives au règlement des situations de surendettement. À ce titre, il est susceptible d'intervenir à tous les stades de la procédure : il connaît des contestations contre la décision de recevabilité prise par la commission de surendettement des particuliers (art. L. 331-3 du code de la consommation) ; il est saisi aux fins de vérification de la validité des titres de créance et du montant des sommes réclamées (art. L. 331-4) et de suspension des procédures d'exécution (art. L. 331-5) ; il homologue les recommandations ordinaires et extraordinaires prises par la commission en application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (art. L. 332-1) ou, en cas de contestation de ces recommandations, se substitue à la commission en prenant tout ou partie des mesures prévues par les articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (art. L. 332-2).

Conformément à l'article L. 311-12 du code de l'organisation judiciaire, les fonctions de juge de l'exécution sont exercées par le président du tribunal de grande instance, qui peut les déléguer à un ou plusieurs juges de ce tribunal. Sans doute, en pratique, est-il fréquent de constater que cette délégation est faite à un juge d'instance⁽¹⁾, mais elle est loin d'être systématique. En tout état de cause, ce constat ne saurait suffire à justifier l'octroi de la procédure de rétablissement personnel au juge d'instance.

Dans un souci de bonne administration de la justice, il paraît donc préférable de réunir dans une même main l'ensemble du contentieux du surendettement, notamment en raison de l'imbrication de la procédure de rétablissement personnel et des procédures « classiques » de traitement du surendettement. Le deuxième alinéa de l'article L. 331-3-7 nouveau du code de la consommation suffit d'ailleurs à démontrer les difficultés inhérentes à cette dualité de compétences, le juge de l'exécution, saisi d'une contestation d'une décision de la commission de surendettement, pouvant, à la demande du débiteur, renvoyer le dossier au greffe du tribunal d'instance aux fins de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, mais après avoir vérifié que sa situation est irrémédiablement compromise, critère qui sera ensuite vérifié de nouveau par le juge d'instance. La Commission a donc proposé de confier la procédure de rétablissement personnel au juge de l'exécution (*cf.* page 26).

• S'agissant des conditions de **saisine du tribunal d'instance aux fins de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel**, on relèvera qu'elle peut intervenir à différents moments de la procédure de traitement du surendettement, mais qu'il n'est en aucun cas possible au débiteur de s'exonérer de la saisine de la commission de surendettement, qui reste donc le point de passage obligé de tous les dossiers. Elle peut ainsi intervenir :

(1) *En application de l'article L. 321-5 du code de l'organisation judiciaire, le service des tribunaux d'instance est assuré, « en ce qui concerne les attributions dévolues aux magistrats du siège, par les magistrats du tribunal de grande instance désignés à cet effet dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège ».*

— au stade de l’instruction des dossiers par la commission (art. L. 331-3-1 nouveau), s’il apparaît que la situation du débiteur est irrémédiablement compromise ; cette disposition doit ainsi permettre un traitement le plus rapide possible des dossiers pour lesquels il apparaît que la situation des débiteurs est définitivement obérée et d’introduire ainsi, grâce à l’introduction de la procédure de rétablissement personnel, un traitement différencié des ménages en fonction de leurs situations ;

— si la commission n’a pas notifié de décision au débiteur dans le délai de cinq mois qui lui est désormais imparti pour instruire le dossier et décider de son orientation (art. L. 331-3-7 nouveau, 1^{er} al.) ;

— à l’occasion d’une contestation par le débiteur d’une décision de la commission de surendettement devant le juge de l’exécution, contestation qui peut porter sur la décision de recevabilité d’un dossier (art. L. 331-3), la vérification des créances (art. L. 331-4) ou les recommandations ordinaires et extraordinaires préconisées (art. L. 331-3-7 nouveau, 2^e al.) ;

— en cours d’exécution d’un plan conventionnel ou de recommandations de la commission (art. L. 331-3-1 nouveau), s’il apparaît que la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, ce qui rend impossible l’application de ces plans.

Conformément à la logique du traitement des situations de surendettement, qui repose sur une démarche volontaire du débiteur⁽¹⁾, la saisine du tribunal d’instance aux fins d’ouverture d’une procédure de rétablissement personnel suppose l’accord du débiteur. C’est ainsi que le nouvel article L. 331-3-7 précise que le dossier est adressé par le juge de l’exécution au tribunal d’instance à la demande du débiteur. De même, l’article 331-3-1 nouveau donne compétence à la commission de surendettement pour adresser le dossier au tribunal d’instance, mais seulement « *après avoir convoqué le débiteur, constaté sa bonne foi et obtenu son accord* ». Un tempérament important est toutefois apporté au principe du consentement du débiteur, puisqu’il est précisé que « *l’absence de réponse du débiteur aux convocations vaut acquiescement à la saisine du tribunal* ».

La Commission a été saisie d’un amendement de M. Christian Decocq, tendant à préciser le critère de bonne foi du débiteur qu’il revient à la commission de constater, en prévoyant qu’elle est établie sur examen du dossier et qu’elle ne peut être constatée lorsque des dissimulations ou de fausses déclarations ont été émises en vue de l’obtention d’un crédit ou d’une procédure de rétablissement personnel. Le rapporteur a indiqué que le fait de commettre des dissimulations ou une fausse déclaration attestait de la mauvaise foi du débiteur et que l’amendement était en partie satisfait par le code de la consommation, dont l’article L. 333-2 prévoit la déchéance du bénéfice des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement pour toute personne qui aura sciemment fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue de bénéficier de cette procédure. La Commission a donc *rejeté* cet amendement.

(1) *C’est en effet au débiteur qu’il revient de saisir la commission de surendettement des particuliers (art. L. 331-2 du code de la consommation) et, en cas d’échec d’élaboration d’un plan conventionnel de redressement, de demander à la commission de prendre des recommandations (art. L. 331-7 du même code).*

• La **procédure de rétablissement personnel se déroule en trois étapes principales, chacune ponctuée par une intervention judiciaire**. Elle est marquée du double souci d'encadrer les délais (un mois pour la convocation à l'audience d'ouverture, deux ou quatre mois selon la nature des actifs du débiteur pour la remise du rapport du mandataire ; un an pour procéder à la liquidation) et de renforcer le suivi social des débiteurs (présence d'un travailleur social à l'audience d'ouverture, possibilité d'ordonner un suivi social durant et après la procédure, établissement par le mandataire d'un bilan de la situation économique et sociale du débiteur).

1° *L'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement* (art. L. 331-3-1, 2° à 4° al.) a lieu un mois après la saisine du tribunal d'instance. Le juge y convoque le débiteur et les créanciers connus et invite un travailleur social à y assister. Au cours de celle-ci, le magistrat est tenu d'entendre le débiteur s'il est présent, d'apprécier le caractère irrémédiablement compromis de sa situation ainsi que sa bonne foi. Il rend ensuite un jugement prononçant l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur qui, outre une modification de coordination, rassemblent dans un même article du code de la consommation (art. L. 332-6) les dispositions relatives au jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel (**amendements n^{os} 23 et 24**).

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 331-3-1, le juge est tenu de prononcer la suspension des saisies, dans le respect toutefois des compétences du juge des saisies immobilières (*cf.* art. L. 331-5 tel que modifié par le VI de l'article 27). À défaut de précision contraire, il est permis de penser que la suspension des autres procédures d'exécution est laissée à l'appréciation du juge d'instance. C'est du moins ce qui ressort du VI de l'article 27 du projet de loi, qui complète l'article L. 331-5 du code de la consommation pour y préciser que « *lorsque le juge d'instance, saisi dans le cadre des dispositions de l'article L.331-3-1 suspend les procédures d'exécution, la suspension est acquise jusqu'au jugement de clôture* ».

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur, prévoyant que le jugement d'ouverture entraîne, jusqu'au jugement de clôture, la suspension des procédures d'exécution diligentées contre les débiteurs et portant sur les dettes autres qu'alimentaires, sans qu'il soit toutefois porté atteinte aux compétences du juge de la saisie immobilière, à qui demeure confié le soin de prononcer la suspension de la procédure en cas de publication d'un commandement aux fins de saisie immobilière antérieurement à l'ouverture de la procédure.

Le rapporteur ayant fait observer que, tout en ne se limitant pas aux saisies, seules visées dans le projet de loi, cet amendement excluait les expulsions du champ des procédures qui donnent lieu à suspension, M. Alain Vidalies s'est interrogé sur l'opportunité de conserver, comme le prévoient le projet de loi et l'amendement du rapporteur, la compétence du juge de la saisie immobilière pour prononcer la suspension de cette procédure. Soulignant les enjeux de cette question, il a estimé que donner compétence au juge de l'exécution pour suspendre les procédures de saisie immobilière à l'occasion d'une procédure de traitement du surendettement conforte-

rait l'objectif de rationalisation poursuivi par le rapporteur. Il a jugé, en effet, que les juges et les professionnels intervenant dans ces procédures de saisie ne prennent pas suffisamment en compte les problèmes propres aux situations de surendettement et que l'absence d'unicité de juridiction était une source de complexité inutile. Ayant exprimé des réserves sur l'opportunité de modifier à l'occasion de l'examen de ce projet de loi la compétence du juge des saisies immobilières, le rapporteur a indiqué qu'il présenterait un amendement permettant la subrogation du liquidateur dans les procédures de saisie immobilière, ce qu'il a estimé être de nature à réduire la durée et le coût de la procédure. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 25**).

S'il laisse à l'appréciation du juge la possibilité de diligenter une enquête sociale et d'ordonner le suivi social du débiteur, le juge d'instance est en revanche tenu de procéder à la désignation d'un **mandataire** (art. L. 331-3-1, 3^e al.), à compter de laquelle le débiteur ne peut plus aliéner ses biens sans l'accord de celui-ci ; Cette disposition est à rapprocher du 3^e de l'article L. 333-2 du code de la consommation qui interdit au débiteur, sous peine d'être déchu du bénéfice de la procédure, de procéder à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure, sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge.

Contrairement à ce qui avait été envisagé à l'origine, ce mandataire ne devra pas nécessairement remplir les conditions fixées par les articles L. 811-1 et suivants du code de commerce, relatifs aux administrateurs judiciaires seuls compétents pour intervenir dans les procédures collectives commerciales, mais sera choisi sur une liste établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. D'après les informations fournies par le Gouvernement, il pourrait notamment s'agir de fonctionnaires de la Banque de France délégués auprès du juge d'instance. En tout état de cause, le rapporteur ne peut qu'insister sur la nécessité de préciser les conditions de rémunération de ces personnes. Ce point est particulièrement important, le coût de la procédure de faillite civile en Alsace-Moselle – de l'ordre de 2 200 euros à la charge du débiteur – étant souvent présenté comme l'un des inconvénients du dispositif.

Les missions imparties au mandataire sont les suivantes :

— procéder aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers ; cette disposition doit ainsi compléter, le cas échéant, l'information déjà rassemblée par la commission de surendettement lors de l'instruction du dossier ;

— dresser un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, en vérifiant les éléments d'actif et de passif ; toutes les dettes, quelle que soit leur nature, sont prises en compte mais également, par exemple, la situation familiale du débiteur ;

— remettre un rapport au juge dans un délai de quatre mois (art. L. 331-3-2 nouveau) ou de deux mois lorsque le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité (art. L. 331-3-4 nouveau).

La Commission a *adopté*, outre un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 27**), un autre amendement de celui-ci, laissant à l'appréciation du

juge la désignation du mandataire, le rapporteur ayant souligné que celle-ci peut être inutile lorsqu'il n'y a pas de biens à liquider (**amendement n° 26**).

Après avoir *adopté* un amendement du rapporteur rassemblant dans un article distinct (art. L. 332-7) les dispositions relatives au mandataire (**amendement n° 28**), prévoyant notamment qu'il vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif et permettant au juge de faire publier un appel aux créanciers à défaut de désigner un mandataire, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Alain Vidalies précisant que l'intervention du mandataire ou du liquidateur est prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, l'auteur de l'amendement ayant souligné les inconvénients évidents d'une procédure coûteuse pour les débiteurs. Le rapporteur, tout en reconnaissant la pertinence de la question soulevée par cet amendement, a exprimé des réserves sur sa recevabilité au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

2° *La liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur* est prononcée par le juge d'instance au vu du rapport précité (art. L. 331-3-2). Sont exclus de la liquidation les biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité du débiteur.

Ayant *adopté* un amendement de coordination donnant une nouvelle numérotation à l'article L.331-3-2 (art. L.332-8) (**amendement n° 29**) et un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 30**), la Commission a *adopté* un autre amendement de celui-ci précisant que le juge de l'exécution, après établissement du rapport par le mandataire, statue sur les contestations de créances qui pourraient naître à cette occasion (**amendement n° 31**).

À ce stade, le juge désigne un deuxième intervenant, un liquidateur, qui doit en douze mois vendre les biens du débiteur à l'amiable ou organiser une vente forcée dans les conditions définies par la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. À noter que, pour réduire le coût de la procédure, le juge pourra charger le mandataire précédemment désigné de procéder à la liquidation.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Alain Vidalies tendant à préciser que la vente à l'amiable des biens du débiteur ne peut intervenir qu'avec l'accord de celui-ci ou, à défaut avec l'autorisation du juge, le rapporteur ayant précisé qu'il n'avait pas d'objection à l'égard de cet amendement, qui serait sans doute satisfait par un amendement déposé par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis au nom de la commission des Affaires culturelles, qui prévoit une protection du débiteur lorsqu'il est procédé à la vente à l'amiable de ses immeubles.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur ayant trois objets : il prévoit la subrogation du liquidateur dans les droits du créancier saisissant lorsqu'une procédure de saisie immobilière engagée avant le jugement d'ouverture a été suspendue par l'effet de ce dernier ; il précise qu'il est procédé à la répartition des actifs selon les dispositions de distribution applicables ; il reprend la disposition relative aux conditions dans lesquelles les créanciers sont désintéressés, qui dans le projet de loi, figure dans le premier alinéa du nouvel article L. 331-3-5 (**amendement n° 32**).

Une exception est prévue pour permettre au juge de procéder à l'établissement d'un plan de redressement dans les conditions prévues à l'article L. 331-6 du code de la consommation, s'il apparaît au vu du rapport rendu par le mandataire que la liquidation judiciaire peut être évitée (art. L. 331-3-4, 2^o al.). La durée du plan est fixée par le juge et ne peut excéder dix ans. Le juge en prononcera la résolution en cas d'inexécution.

3^o Une fois l'actif réalisé, la *clôture de la procédure est prononcée* par le juge d'instance qui peut simultanément ordonner un suivi social du débiteur, l'objectif étant d'éviter qu'une telle situation de surendettement se reproduise. Si l'actif n'est pas suffisant pour désintéresser les créanciers, dont il est précisé qu'ils le sont selon le rang des sûretés assortissant leurs créances (art. L. 331-3-5), le juge prononce une clôture « pour insuffisance d'actif », ce jugement entraînant l'effacement de toutes les dettes du débiteur et son inscription au fichier des incidents de paiements, prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation pour une durée de cinq ans.

La Commission a *adopté* un amendement de M. Christian Decocq portant de cinq à huit ans la durée d'inscription d'une personne ayant fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel au fichier des incidents de paiement, compte tenu d'une modification suggérée par le rapporteur, fixant à dix ans la durée qu'il prévoit par coordination avec la durée des recommandations que pourra désormais prendre la commission (**amendement n° 37**). Elle a en revanche *rejeté* un autre amendement du même auteur prévoyant l'inscription du débiteur sur ce fichier dès l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, le rapporteur ayant rappelé que l'article L. 333-4 du code de la consommation prévoit l'inscription de tout débiteur dont le dossier a été déclaré recevable par la commission de surendettement.

Comme dans la procédure de suspension des procédures d'exécution prévue à l'article L. 331-5 du code de la consommation, seules les dettes alimentaires ne sont pas effacées ; les dettes fiscales sont pour leur part soumises au droit commun, contrairement au sort qui leur est réservé en cas d'effacement à la suite d'un moratoire, l'effacement de ces dettes, aux termes du projet de loi, étant certes acquis mais relevant de la compétence de l'administration fiscale. D'après l'étude d'impact faite par le Gouvernement, qui évalue à 35 000 le nombre de débiteurs susceptibles d'engager une procédure de rétablissement personnel, l'effacement de leurs dettes fiscales devrait avoir un impact budgétaire de l'ordre de 100 millions d'euros. S'agissant des créanciers privés, l'étude précise que cette procédure aura un coût qui concernera en premier lieu les établissements bancaires, l'endettement bancaire représentant au moins 75 % de l'endettement dans 60 % des cas.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur donnant une nouvelle numérotation à l'article L. 331-3-3, qui devient l'article L. 332-9 (**amendement n° 33**), puis un amendement du même auteur prévoyant que la clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, sauf celles des cautions ou coobligés aux lieu et place du débiteur (**amendement n° 34**).

Après avoir *adopté* deux amendements de coordination du rapporteur (**amendements n^{os} 35 et 36**), la Commission a été saisie d'un amendement de

M. Jean-Christophe Lagarde, tendant à préciser l'ordre dans lequel les créanciers sont désintéressés et prévoyant le remboursement prioritaire des entreprises en redressement et liquidation judiciaires, des personnes dont la situation financière serait compromise par l'effacement de leur créance, des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction pour les opérations prévues par le code de la construction et de l'habitation, ainsi que des organismes visés dans l'article L.511-6 du code monétaire et financier. M. Alain Vidalies ayant souligné l'intérêt de cet amendement, qu'il a jugé particulièrement adapté à la question du surendettement dès lors que ces procédures concernent souvent des bailleurs d'immeuble, le rapporteur a souligné la difficulté de modifier l'ordre des créanciers à l'occasion de l'examen de projet de loi et rappelé que les bailleurs d'immeuble disposent déjà d'un privilège général. La Commission a donc *rejeté* cet amendement.

La Commission a été saisie d'un autre amendement de M. Jean-Christophe Lagarde, prévoyant que le liquidateur peut décider, face à des sûretés de rang égal, de désintéresser en priorité les créanciers qui auront vérifié lors de la conclusion des différents contrats la situation d'endettement du débiteur et qui auront accordé le prêt avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels. Défendant cet amendement, M. Nicolas Perruchot a indiqué qu'il s'agissait ainsi de responsabiliser les prêteurs. Le rapporteur ayant rappelé qu'il existait déjà des dispositions sur ce point, la Commission a *rejeté* cet amendement.

- Une **procédure plus brève est prévue pour les débiteurs ayant un actif se limitant aux biens meubles courants et aux biens non professionnels indispensables à l'exercice de leur activité** (art. L. 331-3-4, 1^{er} al.) : le juge ne désigne pas de liquidateur ; au vu du rapport du mandataire – qui aura été remis en deux mois et non quatre – il prononce la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif sans procéder à la vente des biens du débiteur.

- Enfin, il est précisé qu'à tout moment de la procédure, le juge peut renvoyer le dossier devant la Commission si la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise ou si l'intéressé n'est pas de bonne foi. Cette faculté de renvoi paraissant redondante avec la possibilité laissée au juge d'élaborer un plan de redressement s'il apparaît que la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise et inutile, l'absence de bonne foi ne rendant plus le débiteur éligible à la procédure de traitement du surendettement, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cette disposition (**amendement n° 38**).

Article L. 331-5 du code de la consommation

Régime des suspensions des procédures d'exécution intervenant au cours de la procédure de rétablissement personnel

- Contrairement à la procédure de redressement judiciaire des entreprises, la saisine de la commission de surendettement n'a pas pour effet d'interrompre les poursuites engagées par les créanciers. Afin de faciliter la conciliation entre les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel et d'éviter toute aggravation de la situation du débiteur, l'article L. 331-5 du code de la consommation ouvre la possibilité de saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des procédures

d'exécution en cours à l'encontre du débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. Cette saisine est ouverte à la commission de surendettement, mais également, en cas d'urgence, à l'initiative de son président, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France ou du débiteur. Le juge de l'exécution y procède dans les conditions prévues par ce même article du code de la consommation.

- Le VI de l'article 27 du projet de loi complète cet article afin de tenir compte des suspensions des procédures d'exécution découlant de la procédure de rétablissement personnel. On rappellera en effet, que le nouvel article L. 331-3-2 du code de la consommation prévoit que le juge, lors du prononcé de l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, suspend les saisies. En conséquence, il est proposé de préciser que la suspension des procédures d'exécution par le juge d'instance – et non plus des seules saisies – est acquise jusqu'au jugement de clôture. En outre, de même que l'article L. 331-5 précise la répartition des compétences entre le juge de l'exécution et le juge des saisies immobilières – qui constitue une autre formation spécialisée du tribunal de grande instance – le projet de loi précise la répartition des compétences entre le juge d'instance et le juge des saisies immobilières, celui-ci étant seul compétent pour prononcer la suspension de la saisie immobilière en cas de publication d'un commandement aux fins de saisie immobilière antérieurement à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Cette disposition est conforme à l'article 5 de la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière, et qui précise que, postérieurement à la publication d'un commandement aux fins de saisie immobilière, le juge de la saisie immobilière est seul compétent pour prononcer la suspension de la procédure.

Après avoir *adopté* un amendement du rapporteur supprimant les modifications apportées par le projet de loi à cet article (**amendement n° 40**), un précédent amendement reprenant les dispositions relatives aux conditions de suspension des procédures d'exécution dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel, la Commission a *rejeté*, par coordination avec ses précédentes décisions, un amendement de M. Alain Vidalies donnant compétence au juge connaissant de la procédure de rétablissement personnel pour statuer sur les procédures de saisie immobilière.

Article L. 331-6 du code de la consommation

Durée du plan conventionnel de redressement

- S'il crée une nouvelle procédure destinée à remédier aux difficultés que rencontrent les personnes les plus lourdement endettées, le projet de loi laisse subsister les procédures actuellement applicables, relevant pour l'essentiel de la compétence des commissions de surendettement.

Comme le rappelait le rapporteur dans son exposé liminaire, cette procédure peut donner lieu à l'élaboration d'un plan de redressement conventionnel (art. L. 331-6 du code de la consommation).

En cas d'échec des négociations entre les parties, le débiteur peut demander à la commission de recommander certaines mesures de nature à remédier totalement ou partiellement à l'état de surendettement (art. L. 331-7 du même code).

Enfin, depuis l'adoption de la loi du 29 juillet 1998, la commission peut, en l'absence durable de ressources ou de biens saisissables, recommander la mise en œuvre d'un « moratoire », qui permet de reporter l'exécution des dettes au terme d'une période qui ne peut excéder trois années ; à l'issue de cette période, soit la situation du débiteur s'est redressée et il est procédé à un réexamen d'un plan d'apurement des dettes, soit le débiteur reste dans la même situation d'insolvabilité, et la commission recommande, par décision spéciale et motivée, la réduction ou l'effacement des créances entrant dans le champ du moratoire, étant entendu qu'aucun nouvel effacement pour des dettes similaires ne peut intervenir durant huit ans.

- Le VII de l'article 27 du présent projet de loi complète l'article L. 331-6 du code de la consommation relatif au plan conventionnel de redressement, afin de préciser que sa durée ne peut excéder huit années, qu'il n'est pas renouvelable mais peut seulement, de façon exceptionnelle, être prorogé de deux ans par la commission de surendettement. Le caractère non renouvelable du plan empêchera ainsi tout réexamen à répétition de la situation d'un débiteur qui ne parviendrait pas, dans le cadre des procédures « classiques » de traitement du surendettement, à apurer sa situation.

En limitant la durée du plan, le projet de loi encadre la liberté des parties. De même que l'avait fait la loi du 29 juillet 1998 en donnant une définition légale du « reste à vivre » devant être respectée lors de l'élaboration des plans conventionnels de redressement pour définir le montant des remboursements (art. L. 331-2 du code de la consommation), le projet de loi apporte ainsi une nouvelle protection aux personnes surendettées, en évitant qu'elles ne s'engagent dans des plans de redressement trop longs.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que la commission, saisie par l'une des parties, peut recommander la prorogation du plan dans la limite de deux années, cette recommandation étant soumise au contrôle du juge de l'exécution dans les mêmes conditions que les recommandations prises en application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 du code de la consommation (**amendement n° 41**).

Article L. 331-7 du code de la consommation

Nature des dettes pouvant être rééchelonnées dans le cadre des recommandations de la commission de surendettement – Durée des recommandations

- L'article L. 331-7 du code de la consommation précise que, en cas d'échec des négociations en vue d'élaborer un plan conventionnel de redressement, le débiteur peut demander à la commission de surendettement de prendre des mesures qui deviennent exécutoires après homologation par le juge de l'exécution dans les conditions prévues aux articles L. 332-1 et L. 332-2 du code de la consumma-

tion ⁽¹⁾. S'inspirant largement des prérogatives que la loi du 31 décembre 1989 avait reconnues au juge chargé de dresser un plan de redressement judiciaire civil, ces mesures sont limitativement énumérées. Aux termes de l'article L. 331-7 du code de la consommation, la commission peut ainsi : rééchelonner et reporter les dettes ; prévoir l'imputation prioritaire des paiements sur le capital ; prescrire une mesure selon laquelle les sommes correspondant aux échéances reportées ou rééchelonnées porteront intérêt à taux réduit ; recommander la réduction du solde du prêt immobilier contracté pour l'acquisition du logement principal lorsque celui-ci est vendu.

S'agissant de la durée des recommandations, l'article L. 331-7 du code de la consommation précise, d'une part, que la durée de rééchelonnement des dettes ne peut excéder huit ans - la durée maximale du rééchelonnement était de cinq ans avant l'adoption de la loi du 29 juillet 1998 - et, d'autre part, lorsque la dette provient d'un emprunt en cours, la commission peut en reporter ou rééchelonner le paiement dans la limite de la moitié de la durée restant à courir ⁽²⁾. La durée maximale de rééchelonnement est également applicable à la mesure de réduction des taux d'intérêt qui porte sur les sommes rééchelonnées ou reportées et à la réduction de la dette immobilière faisant suite à la vente du logement principal.

• Le VIII de l'article 27 du projet de loi complète tout d'abord l'article L. 331-7 du code de la consommation, afin de préciser que les recommandations ne peuvent excéder une durée de dix ans et qu'elles sont non renouvelables. Tout comme la fixation d'une durée légale que ne pourront excéder les plans conventionnels de redressement, il s'agit de protéger les débiteurs contre des plans trop longs et contre un enchaînement de ceux-ci. La Commission a *adopté* un amendement de coordination portant de huit à dix ans la durée de rééchelonnement des dettes (**amendement n° 42**).

En outre, le VIII de l'article 27 met fin au régime dérogatoire dont bénéficient aujourd'hui les dettes fiscales et parafiscales ⁽³⁾, ainsi que les dettes contractées envers les organismes de sécurité sociale. S'agissant de ce dernier type de dettes, on relèvera qu'il s'agit tant des cotisations dues aux caisses de sécurité sociale, que celles dues aux organismes de retraite ou de prévoyance ou aux caisses d'allocations familiales. Mais en l'absence de disposition explicite, il semble que l'on peut également y inclure les « *créances des caisses d'assurance maladie, des URSSAF et des caisses d'assurance vieillesse* » ⁽⁴⁾.

Si elles sont naturellement prises en compte pour apprécier l'état d'endettement du débiteur, ces dettes sont aujourd'hui exclues du champ des mesures de report et de rééchelonnement visées au 1° de l'article L. 331-7 du code de la consommation. Cependant, elles échappent actuellement au régime de droit commun de façon différente selon la nature des recommandations faites par les commissions de surendettement.

(1) Deux hypothèses doivent être distinguées : si aucune partie ne conteste dans un délai de quinze jours les mesures recommandées par la commission, le juge de l'exécution leur confère force exécutoire. Son rôle consiste seulement à vérifier la régularité des mesures recommandées. En revanche, il retrouve la plénitude de ses compétences lorsque l'une des parties conteste les recommandations et peut examiner ces dernières en opportunité.

(2) Ainsi, un prêt dont la durée restant à courir est de douze ans peut être rééchelonné sur la moitié de cette durée, soit six ans et être ainsi porté à dix-huit ans.

(3) Les dettes parafiscales sont énumérées chaque année en annexe de la loi de finances (Etat E).

(4) « Surendettement des particuliers » : MM. Pierre-Laurent Chatain et Frédéric Ferrière, Dalloz.

Les *dettes fiscales* ne peuvent pas faire l'objet de report ou rééchelonnement dans le cadre des mesures recommandées par la commission au titre de l'article L. 331-7 du code de la consommation ; elles sont également exclues du champ de la procédure des recommandations extraordinaires, prévue à l'article L. 331-7-1, et ne sont donc pas concernées par le moratoire de trois ans qu'il autorise ni, a fortiori, par l'effacement des dettes qu'il prévoit. En revanche, ces dettes peuvent être traitées dans le cadre de procédures qui leur sont propres, l'administration fiscale restant maîtresse des remises et délais qu'elle accorde, tant dans la phase amiable de la procédure que dans le cadre des recommandations. L'article L. 247 du Livre des procédures fiscales autorise ainsi « *des remises totales ou partielles d'impôts divers, régulièrement établies lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence* ». En cas d'effacement de dettes à la suite d'un moratoire, l'article L. 331-7-1 du code de la consommation fait même explicitement référence à cette procédure mais lui conserve son caractère discrétionnaire.

Les *dettes parafiscales ainsi que les dettes envers les organismes de sécurité sociale* ne bénéficient plus, depuis l'adoption de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, de la même exception absolue que les dettes fiscales. Certes, elles bénéficient dans le cadre des recommandations ordinaires des mêmes dérogations, l'article L. 333-1 renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions dans lesquelles les dettes envers les organismes de prévoyance et de sécurité sociale peuvent faire l'objet de remises ⁽¹⁾. En revanche, elles rejoignent le droit commun dans l'hypothèse de recommandations extraordinaires et peuvent donc faire l'objet d'un effacement total ou partiel.

Le projet de loi met fin à ces dérogations en modifiant le 1^o de l'article L. 331-7 du code de la consommation, afin de préciser que la commission peut « *rééchelonner, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie des dettes, le paiement des dettes de toutes natures* ». On relèvera toutefois que, si l'alignement sur les dettes de droit commun est total pour les dettes parafiscales ainsi que les dettes envers les organismes de sécurité sociale, tel n'est pas le cas des dettes fiscales. En effet, si l'article L. 331-7 du code de la consommation est complété par une disposition précisant que « *les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes* », le rééchelonnement ne sera pas le fait de la commission de surendettement mais relèvera toujours de l'administration fiscale, dont la compétence sera toutefois désormais liée.

Ces modifications doivent être approuvées, les dérogations dont bénéficiait ce type de créances recouvrant de fait un champ très large, au premier rang desquels les arriérés de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la redevance télévision. En permettant un rééchelonnement qui ne soit pas subordonné à l'appréciation discrétionnaire de l'administration, le projet de loi apporte une garantie aux débiteurs, bien moins aléatoire que la seule présence du directeur des services fiscaux au sein des commissions de surendettement, prévu par la loi du 29 juillet 1998 pour améliorer la coordination entre la procédure devant la commission de surendettement et la procédure spécifique de remise gracieuse des dettes fiscales par les services de la direction générale des impôts. Confortant « *le réel effort financier consenti*

(1) Ces conditions sont prévues aux articles R. 243-20-3 et R. 741-39 du code de la sécurité sociale.

en matière de réaménagement et de remise de dettes fiscales » observé par le comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre dans son rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages rendu en janvier 2003, cette disposition permet également d'équilibrer entre les créanciers les efforts consentis en faveur du débiteur.

Au total, seules les dettes alimentaires demeurent écartées du champ des recommandations, conformément à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 331-7. Cohérente avec l'exception prévue à leur profit par l'article L. 331-5 du code de la consommation, qui les exclut des mesures de suspension des procédures d'exécution, cette dérogation s'inscrit « *dans une logique plus générale de priorité absolue de l'obligation alimentaire quelle que puisse être la situation du débiteur d'aliments* »⁽¹⁾.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant la disposition excluant du champ des recommandations les dettes alimentaires, par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 333-1 du code la consommation proposée, interdisant en termes généraux le rééchelonnement, la remise ou l'effacement de ces dettes sauf accord du créancier (**amendement n° 43**).

Article L. 331-7-1 du code de la consommation

Inclusion des dettes fiscales dans les recommandations extraordinaires proposées par la commission de surendettement

- Principale innovation de la loi du 29 juillet 1998, la procédure prévue à l'article L. 331-7-1 du code de la consommation a été instituée pour répondre aux situations de surendettement les plus graves.

Constatant l'insolvabilité du débiteur, caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les recommandations ordinaires, la commission peut recommander la suspension de l'exigibilité des créances pendant une durée maximale de trois ans ; elle concerne toutes les dettes sauf alimentaires et fiscales et présente la particularité d'entraîner également la suspension du paiement des intérêts dus au titre de ces dettes. Conformément à la circulaire ministérielle du 24 mars 1999, « *cette mesure se conçoit comme une période d'observation suffisamment longue pour pouvoir apprécier l'évolution de la situation du débiteur* » et il appartient à la commission de veiller à ce que la fixation de la durée de ce moratoire, en tout état de cause non reconductible, soit adaptée à la situation du débiteur, « *en évaluant le plus objectivement possible ses chances de bénéficier d'un retour à meilleure fortune* ». Durant cette période, il est précisé que les dettes fiscales peuvent faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions prévues à l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales.

À l'issue de ce moratoire, la situation du débiteur est réexaminée par la commission qui peut mettre en œuvre les recommandations ordinaires en cas d'amélioration ou, si le débiteur demeure insolvable, recommander l'effacement to-

(1) « Surendettement des particuliers » : MM. Pierre-Laurent Chatain et Frédéric Ferrière, Dalloz.

tal ou partiel des créances autres qu'alimentaires ou fiscales, effacement qui intervient après avoir été soumis au contrôle du juge de l'exécution. Là encore, afin de pallier l'impossibilité d'effacer des dettes fiscales, le dernier alinéa de l'article L. 331-7-1 du code de la consommation précise que les dettes fiscales peuvent faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions prévues à l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales.

- Le IX de l'article 27 du projet de loi ne remet pas en cause cette possibilité de moratoire suivie d'une faculté d'effacement des créances mais, dans la même logique qu'en matière de rééchelonnement de dettes dans le cadre de recommandations ordinaires, l'aménage afin d'aligner le régime des dettes fiscales sur celui des autres dettes. Le moratoire concernera donc désormais les dettes fiscales ; le deuxième alinéa de l'article L. 331-7-1, qui renvoyait au livre des procédures fiscales pour ouvrir la possibilité de remises de dettes durant cette période, est donc supprimé. En outre, à l'issue de cette période, si la commission recommande l'effacement des dettes, il est précisé les dettes fiscales feront désormais l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. De même que pour le rééchelonnement des dettes fiscales dans le cadre des recommandations ordinaires, l'effacement ne relèvera pas de la compétence des commissions de surendettement mais de l'administration fiscale, qui aura compétence liée pour y procéder.

Tout en approuvant le principe de l'effacement des dettes fiscales, le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de maintenir la possibilité pour les commissions de surendettement de recommander l'effacement des dettes compte tenu de l'institution de la procédure de rétablissement personnel. En effet, ces deux procédures conduisent au même résultat - l'effacement de toutes les dettes non alimentaires - et visent, malgré une définition différente des critères d'éligibilité, des situations de surendettement voisines, caractérisées par leur extrême gravité.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à préciser, afin d'assurer une meilleure articulation entre le dispositif actuel de traitement du surendettement et la nouvelle procédure de rétablissement personnel, que la commission peut suspendre l'exigibilité des créances lorsqu'elle constate l'insolvabilité du débiteur, sans en retenir le caractère irrémédiable (**amendement n° 44**).

Elle a été saisie d'un amendement du même auteur ramenant de trois à un an la durée maximale de suspension de l'exigibilité de cette créance. M. Alain Vidalies estimant qu'il serait opportun de réduire à deux ans la durée de ce moratoire, dans un souci d'harmonisation avec l'article 1244-1 du code civil, le rapporteur a considéré que le choix proposé dans son amendement était conforme à la pratique et s'inspirait des dispositions applicables en matière commerciale, avant de faire observer que ce moratoire d'un an s'ajoutait au délai de six mois d'instruction et qu'à ce titre, l'ensemble de cette période lui semblait suffire pour permettre d'évaluer le caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur. La Commission a donc *adopté* cet amendement (**amendement n° 45**), ainsi qu'un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 46**).

La Commission a *adopté* quatre amendements du rapporteur tendant à compléter l'article 27 afin :

— d'insérer un nouvel article dans le code de la consommation (art. L. 331-7-2), prévoyant les conditions dans lesquelles la commission peut, à la demande du débiteur, demander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel s'il apparaît, en cours d'exécution d'un plan ou de recommandations, qu'il se trouve dans une situation irrémédiablement compromise et précisant que, dans cette hypothèse, le plan ou les recommandations non exécutés deviennent caducs (**amendement n° 47**) ;

— de donner une nouvelle rédaction à l'article L. 333-1 pour préciser que sont exclus, sauf accord du créancier, toute remise, tout rééchelonnement ou effacement des dettes alimentaires et des dommages-intérêts prononcés dans le cadre d'une condamnation pénale et prévoir la même interdiction pour les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale (**amendement n° 48**) ;

— de modifier par coordination l'article L. 333-2 du code de la consommation (**amendement n° 49**) ;

— de porter de huit à dix ans la durée d'inscription au FICP des personnes faisant l'objet d'un plan conventionnel ou de recommandations, par coordination avec l'augmentation de la durée de ces dernières, prévue par le projet de loi (**amendement n° 50**).

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 27 ainsi modifié.

Article 28

Entrée en vigueur des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement

Le nouvel article L. 331-3-7 (*cf.* art. 27) ouvre aux débiteurs la possibilité de saisir le juge d'instance aux fins de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans deux hypothèses :

— il n'a pas reçu la notification de la décision de la commission de surendettement dans le délai de cinq mois qui est désormais imparti à cette dernière pour instruire une demande ;

— il a demandé au juge de l'exécution, qu'il a saisi à l'occasion d'une contestation d'une décision de la commission en application des articles L. 331-3, L. 331-4 et L. 332-2, de saisir le juge d'instance à cette fin.

Afin d'éviter un encombrement des tribunaux d'instance, cet article précise que cette disposition ne sera applicable qu'aux seules demandes déposées postérieurement à la publication de la présente loi. En revanche, les autres dispositions seront applicables aux procédures en cours : les débiteurs dont les dossiers sont en cours d'instruction devant les commissions de surendettement ou qui exécutent actuelle-

ment des plans conventionnels ou des recommandations pourront ainsi engager une procédure de rétablissement personnel si leur situation financière est irrémédiablement compromise.

Après avoir *adopté* un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 51**), la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 28 ainsi modifié.

Après que M. Alain Vidalies eut fait part de l'abstention de son groupe dans l'attente des débats en séance publique, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption du titre III du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a émis un avis favorable à l'adoption du titre III du projet de loi (n° 950), modifié par les amendements figurant ci-après.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Avant l'article 27

Amendement n° 14 :

Insérer l'article suivant :

« L'article L. 311-10 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 5° mentionne les seuils de l'usure correspondant aux prêts ou au crédit qui sont proposés. »

Article 27

Amendement n° 15 :

Rédiger ainsi le I de cet article :

« I. — Avant le chapitre I^{er} du titre III du livre III, il est inséré un article L. 330-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 330-1.* — La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.

« Lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur le permettent, des mesures de traitement peuvent être prescrites devant la commission de surendettement des particuliers dans les conditions prévues aux articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1.

« Lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise, caractérisée par l'impossibilité manifeste, compte tenu de l'actif disponible du débiteur et de ses ressources actuelles et prévisibles, d'apurer son passif par la mise en œuvre des mesures de traitement visées au deuxième alinéa, il peut solliciter l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

« Le juge de l'exécution connaît de la procédure de traitement des situations de surendettement devant la commission de surendettement des particuliers et de la procédure de rétablissement personnel dans les conditions prévues au présent titre. »

Amendement n° 16 :

Dans le dernier alinéa du II de cet article, substituer aux mots : « d'une expérience dans le domaine juridique, l'autre », les mots : « d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat dans le domaine juridique, l'autre d'une expérience ».

Amendement n° 17 :

Rédiger ainsi le III de cet article :

« III. — Dans le premier alinéa de l'article L.331-2, les mots : « caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir » sont remplacés par les mots : « définie au premier alinéa de l'article L. 330-1 ».

Amendement n° 18 :

Dans le dernier alinéa du 1° du IV de cet article, substituer aux mots : « maximum de cinq », les mots : « de six ».

Amendement n° 19 :

Après la première phrase du dernier alinéa du 2° du IV de cet article, insérer la phrase suivante : « La commission propose au débiteur un suivi social à caractère pédagogique. »

Amendement n° 20 :

Compléter le IV de cet article, par les trois alinéas suivants :

« 4° au début du huitième alinéa, le mot : « Elle » est remplacé par les mots : « La commission » ;

« 5° L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Si l'instruction de la demande fait apparaître que le débiteur est dans la situation irrémédiablement compromise définie au troisième alinéa de l'article L. 330-1, la commission, après avoir convoqué le débiteur et obtenu son accord, saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel. L'absence de réponse du débiteur aux convocations vaut refus de cette saisine. En cas de refus du débiteur, la commission reprend sa mission dans les termes des articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1. ».

Amendement n° 21 :

Après le IV de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« IV *bis*. — 1° L'intitulé du chapitre II du titre III du livre III est ainsi rédigé : “Des compétences du juge de l'exécution en matière de traitement des situations de surendettement” ;

« 2° Avant l'article L. 332-1, il est inséré une division intitulée : “Section 1.– Du contrôle par le juge des mesures recommandées par la commission de surendettement” et comportant les articles L. 332-1 à L. 332-4. »

Amendement n° 22 :

Substituer aux deux premiers alinéas du V de cet article les trois alinéas suivants :

« V. — Après l'article L. 332-4, il est inséré une division intitulée : « Section 2.– De la procédure de rétablissement personnel » et comportant les articles L. 332-5 à L. 332-11 ainsi rédigés :

« *Art. L. 332-5.*– Nonobstant les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 331-3 et de l'article L. 331-7-2, le débiteur peut demander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel à l'occasion des recours exercés devant le juge de l'exécution en application des articles L. 331-3, L. 331-4 et L. 332-2.

« Il peut également demander l'ouverture de cette procédure à défaut de notification des décisions de la commission dans le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 331-3. »

Amendement n° 23 :

Rédiger ainsi le début du troisième alinéa du V de cet article :

« *Art. L. 332-6.* — Le juge de l'exécution, dans le délai... (*le reste sans changement*) ».

Amendement n° 24 :

Après la première phrase du troisième alinéa du V de cet article, insérer la phrase suivante : « Il invite un travailleur social à assister à cette audience. »

Amendement n° 25 :

Substituer à la dernière phrase du troisième alinéa du V de cet article l'alinéa suivant :

« Le jugement entraîne la suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. En cas de publication d'un commandement aux fins de saisie immobilière antérieurement à l'ouverture de la procédure, le juge de la saisie immobilière est seul compétent pour prononcer la suspension de la procédure. La suspension est acquise jusqu'au jugement de clôture. »

Amendement n° 26 :

Au début de la première phrase du quatrième alinéa du V de cet article, substituer aux mots : « Il désigne », les mots : « Le juge de l'exécution peut désigner ».

Amendement n° 27 :

Compléter la première phrase du quatrième alinéa du V de cet article par les mots : « , faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur. »

Amendement n° 28 :

Substituer aux trois dernières phrases du quatrième alinéa et au cinquième alinéa du V de cet article les deux alinéas suivants :

« *Art. L. 332-7.* — Le mandataire procède aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers. Il dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif. À compter du jugement prononçant l'ouverture de la procédure, le débiteur ne peut aliéner ses biens que dans les conditions prévues au 3° de l'article L. 333-2.

« À défaut de désignation d'un mandataire, le juge peut faire publier un appel aux créanciers. »

Amendement n° 29 :

Au début du sixième alinéa du V de cet article, substituer à la référence : « *Art. L. 331-3-2* », la référence : « *Art. L. 332-8.* ».

Amendement n° 30 :

Dans la première phrase du sixième alinéa du V de cet article, supprimer le mot : « maximum »

Amendement n° 31 :

Dans la dernière phrase du sixième alinéa du V de cet article, après le mot : « rapport, » insérer les mots : « statue sur les éventuelles contestations de créances et ».

Amendement n° 32 :

Après le septième alinéa du V de cet article, insérer les deux alinéas suivants :

« En cas de vente forcée, lorsqu'une procédure de saisie immobilière engagée avant le jugement d'ouverture a été suspendue par l'effet de ce dernier, les actes effectués par le créancier saisissant sont réputés accomplis pour le compte du liquidateur qui procède à la vente des immeubles. La saisie immobilière peut reprendre son cours au stade où le jugement d'ouverture l'avait suspendue.

« Il est procédé à la répartition du produit des actifs selon les procédures de distribution applicables. Les créanciers sont désintéressés selon le rang des sûretés assortissant leurs créances. »

Amendement n° 33 :

Au début du huitième alinéa du V de cet article, substituer à la référence : « *Art. L.331-3-3* », la référence : « *Art. L.332-9* ».

Amendement n° 34 :

Après le mot : « professionnelles » rédiger ainsi la fin de l'avant-dernière phrase du huitième alinéa du V de cet article :

« du débiteur, sauf celles des cautions ou coobligés qui ont payé aux lieu et place du débiteur. »

Amendement n° 35 :

Au début du neuvième alinéa du V de cet article, substituer à la référence : « *Art. L.331-3-4* », la référence : « *Art. L.332-10* ».

Amendement n° 36 :

I. — Supprimer le onzième alinéa du V de cet article.

II. — En conséquence, au début du douzième alinéa du V de cet article, insérer la référence : « *Art. L. 332-11.* »

Amendement n° 37 :

A la fin du douzième alinéa du V de cet article, substituer au nombre : « cinq » le nombre : « dix ».

Amendement n° 38 :

Supprimer le treizième alinéa du V de cet article.

Amendement n° 39 :

Supprimer les deux derniers alinéas du V de cet article.

Amendement n° 40 :

Supprimer le VI de cet article.

Amendement n° 41 :

Après le mot : « surendettement », rédiger ainsi la fin du dernier alinéa du VII de cet article :

« saisie par l'une des parties, peut recommander la prorogation du plan dans la limite de deux années. Cette recommandation est soumise au contrôle du juge de l'exécution dans les conditions prévues aux articles L. 332-1 et L. 332-2. »

Amendement n° 42 :

Après le 1° du VIII de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1°*bis* Dans le deuxième alinéa, le mot « huit » est remplacé par le mot « dix » ; ».

Amendement n° 43 :

Après le 1° du VIII de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1°*ter* L'avant-dernier alinéa est supprimé ; ».

Amendement n° 44 :

Après le premier alinéa du IX de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° A Dans la première phrase du premier alinéa, après le mot : « constate », sont insérés les mots : « sans retenir son caractère irrémédiable, » ; ».

Amendement n° 45 :

Après le 1° du IX de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° *bis* Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « trois ans » sont remplacés par les mots : « un an » ; ».

Amendement n° 46 :

Dans le quatrième alinéa (3°) du IX de cet article, après les mots : « les mots : « », insérer les mots : « autres qu'alimentaires ».

Amendement n° 47 :

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« X. — Après l'article L. 331-7-1, il est inséré un article L. 331-7-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 331-7-2.*— Si, en cours d'exécution d'un plan conventionnel ou de recommandations, il apparaît que la situation du débiteur devient irrémédiablement compromise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 330-1, le débiteur peut saisir la commission afin de bénéficier d'une procédure de rétablissement personnel. Après avoir constaté la bonne foi du débiteur, la commission saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture de la procédure. Le plan ou les recommandations dont l'exécution a été interrompue sont caduques. »

Amendement n° 48 :

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« XI. — L'article L. 333-1 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 333-1.*— Sauf accord du créancier, sont exclus de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement :

« 1° les dettes alimentaires ;

« 2° les dommages-intérêts prononcés dans le cadre d'une condamnation pénale.

« Les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement. »

Amendement n° 49 :

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

«XII. — L'article L. 333-2 est ainsi modifié :

« 1° Dans le deuxième alinéa, les mots : « en vue d'obtenir le bénéfice de la procédure de traitement de la situation de surendettement » sont supprimés ;

« 2° Dans le troisième alinéa, les mots : «, dans le même but, » sont supprimés ;

« 3° Dans le dernier alinéa, après le mot : « surendettement » sont insérés les mots : « ou de rétablissement personnel ».

Amendement n° 50 :

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

«XIII. — Dans les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 333-4, le mot : « huit » est remplacé par le mot : « dix ».

Article 28

Amendement n° 51 :

Dans cet article, substituer à la référence : « L. 331-3-7 », la référence : « L. 332-5 ».

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Avant l'article 27

Amendements présentés par M. Jean-Christophe Lagarde :

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 141-9 du code monétaire et financier, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. 141-10.* — La Banque de France mène, notamment auprès des organismes de crédit, des campagnes d'information et de sensibilisation afin de prévenir le surendettement des ménages. »

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 313-6 du code monétaire et financier, il est inséré une division et un article ainsi rédigés :

« Sous-section 4 : fichier national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels

« *Art. L. 313-6-1.* — Il est institué un fichier national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les établissements de crédit visés par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ainsi que les services financiers de la Poste sont tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits visés à l'alinéa précédent.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées au premier alinéa.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit et aux services financiers susvisés, des informations nominatives contenues dans le fichier à la demande de ceux-ci dès lors qu'ils sont en mesure de prouver que la personne dont ils souhaitent connaître la situation d'endettement personnel leur a demandé un prêt pour des besoins non professionnels.

« Il est interdit à la Banque de France, aux établissements de crédit et aux services financiers de la Poste de remettre à quiconque copie, sous quelque forme que ce soit, des informations contenues dans le fichier, même à l'intéressé lorsqu'il exerce son droit d'accès conformément à l'article 35 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, sous peine des sanctions prévues aux articles 43 et 44 de la même loi.

« Un règlement du comité de la réglementation bancaire, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité consultatif institué par l'article 59 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, fixe notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces informations.

« Dans les départements d'outre-mer, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent article.

« Des décrets en Conseil d'État déterminent les conditions d'application de cet article. »

Amendement présenté par M. Alain Vidalies et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

« L'article L. 311-5 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 4° Portant sur les crédits renouvelables visés à l'article L. 311-9. »

Amendements présentés par M. Jean-Christophe Lagarde :

• « L'article L. 311-10 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 5° comporte une clause d'agrément disposant que le prêteur se réserve le droit d'agrérer l'emprunteur après avoir vérifié sa solvabilité. »

• Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 311-10 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-10-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-10-1.* — En vue de l'agrément, l'emprunteur remet au prêteur les documents justifiant ses ressources et ses charges, notamment les crédits en cours.

« Le prêteur ne peut agréer l'emprunteur dont l'endettement dépasse un seuil fixé, par décret, après concertation avec les établissements de crédit et les associations de consommateurs.

« Le prêteur qui a sciemment accordé un crédit à un emprunteur ayant dépassé le seuil d'endettement susvisé ne peut exercer de procédure d'exécution à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant porté caution, sauf si l'emprunteur a en connaissance de cause fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit. »

• Insérer l'article suivant :

« Les deux phrases de l'article L. 311-15 du code de la consommation sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« Dans un délai de sept jours à compter de son acceptation de l'offre, l'emprunteur peut revenir sur son engagement. »

• Insérer l'article suivant :

« La première phrase de l'article L. 311-16 du code de la consommation est ainsi rédigée :

« Le contrat accepté par l'emprunteur ne devient parfait qu'à la double condition que dans le délai de sept jours, ledit emprunteur n'ait pas usé de la faculté de rétractation visée à l'article L. 311-15 et que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit. »

Article 27

(article L. 331-3-1 du code de la consommation)

Amendement présenté par M. Christian Decocq :

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « constaté de sa bonne foi », sont insérés les mots : « Celle-ci est établie sur examen du dossier. Elle ne peut être constatée lorsque des dissimulations ou de fausses déclarations ont été émises en vue de l'obtention d'un ou de plusieurs crédits ou d'une procédure de rétablissement personnel. »

Amendement présenté par M. Alain Vidalies et les commissaires membres du groupe socialiste :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« L'intervention d'un mandataire, d'un liquidateur ou d'un mandataire *ad hoc*, prévue par le présent article est prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle dans des conditions prévues par décret. »

(article L. 331-3-2 du code de la consommation)

Amendement présenté par M. Alain Vidalies et les commissaires membres du groupe socialiste :

Compléter le dernier alinéa de cet article par la phrase suivante :

« La vente à l'amiable ne peut intervenir qu'avec l'accord du débiteur ou à défaut avec l'autorisation du juge d'instance. »

(article L. 331-3-5 du code de la consommation)

Amendements présentés par M. Jean-Christophe Lagarde :

- Substituer au premier alinéa de cet article les alinéas suivants :

« Nonobstant les privilèges assortissant certaines créances, les entreprises en redressement et en liquidation judiciaire, les personnes physiques dont la situation financière serait compromise par l'effacement de leur créance, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction pour les opérations prévues par le code de la construction et de l'habitation et les organismes visés au 1^o, 2^o, 3^o et 5^o de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier sont désintéressés en priorité.

« Les autres créanciers sont désintéressés selon le rang des sûretés assortissant leurs créances. Au sein d'un même rang de sûreté, le liquidateur peut décider de désintéresser en priorité les créanciers qui auront vérifié lors de la conclusion des différents contrats, la situation d'endettement du débiteur et qui auront accordé les prêts avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels. »

- Après le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Au sein d'un même rang de sûreté, le liquidateur peut décider de désintéresser en priorité les créanciers qui auront vérifié lors de la conclusion des différents contrats, la situation d'endettement du débiteur et qui auront accordé les prêts avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels. »

Amendement présenté par M. Christian Decocq :

Compléter le dernier alinéa de cet article par les mots :

« et ce dès l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. »

Amendement présenté par M. Alain Vidalies et les commissaires membres du groupe socialiste :

I. — Dans la première phrase du dernier alinéa du VI, après le mot : « suspension », insérer les mots : « y compris pour les procédures de saisie immobilière ».

II. — Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa du VI.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- Association nationale des juges d’instance :
M. Édouard de LEIRIS, vice-président.

- Syndicat de la Magistrature :
 - Mme Julie LEDARD-MOUTY, vice-présidente ;
 - M. Etienne RIGAL, coordonnateur du droit civil.

- Union syndicale des magistrats :
 - M. Dominique BARELLA, président ;
 - M. Laurent BEDOUET, membre du bureau national, trésorier national adjoint.

- Conférence des bâtonniers :
 - M. Emmanuel JOLY ;
 - Mme Françoise LOUIS, chargée des relations institutionnelles.

- Conseil national des barreaux :
M. Alain CORNEVAUX.

- Ordre des avocats à la Cour d’appel de Paris :
Mme Eglantine de GRANVILLIERS.

- Société Laser-COFINOGA :
 - M. Michel PHILIPPIN, directeur général ;
 - M. Dominique PEREGO, secrétaire général.

N° 1001 : Avis : ville et rénovation urbaine (M. Philippe Houillon)