

Document
mis en distribution
le 8 juillet 2003



N° 1002

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 AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES 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 MME CECILE GALLETZ,

Députée

Voir les numéros : 950, 1003, 997 et 1001

Politique sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT RESTENT INSUFFISANTS	7
A. LE NOMBRE DE FOYERS SURENDETTÉS CONTINUE À S'ACCROITRE.....	7
1. Le surendettement résulte le plus souvent des « accidents de la vie ».....	7
2. Le développement des crédits à la consommation est également en cause...	7
B. LA PROCÉDURE DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT ATTEINT SES LIMITES....	8
1. Le dispositif en vigueur.....	8
2. Le fonctionnement des commissions de surendettement est critiqué.....	10
3. La réforme de 1998 se révèle insuffisante	10
II.- LE PROJET DE LOI APPORTE DES RÉPONSES NOVATRICES	11
A. L'OBJECTIF : PERMETTRE À TOUS DE SORTIR DU SURENDETTEMENT À UNE ÉCHÉANCE PRÉVISIBLE	11
1. L'amélioration de la procédure administrative de surendettement	11
<i>a) La composition et le fonctionnement des commissions de surendettement</i>	11
<i>b) La compétence des commissions</i>	12
<i>c) Un traitement plus favorable des surendettés</i>	13
2. La procédure de rétablissement personnel	15
<i>a) Le déclenchement de la procédure de rétablissement personnel</i>	16
<i>b) L'ouverture de la procédure</i>	17
<i>c) La phase « d'observation »</i>	17
<i>d) La phase de liquidation</i>	17
<i>e) La clôture</i>	18
<i>f) Le dispositif devra être clarifié sur certains points</i>	18
B. – LA PRÉVENTION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DOIVENT ENCORE ETRE DÉVELOPPÉS.....	21
1. En matière sociale et éducative, les interventions doivent être coordonnées et les bonnes pratiques généralisées.....	22
2. Le débat sur l'instauration d'un registre « positif » des crédits aux particuliers ne peut être éludé.....	23

TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
I.- DISCUSSION GENERALE	25
II.- EXAMEN DES ARTICLES	27
<i>Article additionnel avant l'article 27</i> : Rapport du gouvernement	27
<i>Article 27</i> : Création d'une procédure de rétablissement personnel	27
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Rapport du gouvernement.....	29
<i>Article 28</i> : Applicabilité de la saisine du juge d'instance aux demandes antérieures à la publication de la loi	29
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	31
ANNEXES	35
I.- LISTE DES AUDITIONS	35
II.- LETTRE D'UN MÉNAGE SURENDETTÉ	37

INTRODUCTION

La procédure administrative de surendettement n'est pas parvenue à traiter ce problème social grandissant. En à peine plus d'une décennie, plus d'un million de familles sont entrées dans cette procédure et le nombre de dépôts annuels de dossiers continue à croître ; une minorité seulement de ces familles a pu jusqu'à présent sortir de la situation de surendettement.

Beaucoup de personnes surendettées vivent dans des quartiers en difficulté. Trouver le moyen de donner une seconde chance à ces personnes n'est pas seulement un impératif social, mais aussi une opportunité économique pour ces quartiers, car on libérera ainsi des ardeurs à travailler et à entreprendre qui resteraient bridées sinon : pourquoi se donner de la peine, quand, surendetté, l'on sait que tout ce qu'on l'on gagnera au-delà du minimum vital sera prélevé au profit des créanciers ?

Le gouvernement propose une réforme de fond du dispositif existant en instituant, sans supprimer la procédure des commissions de surendettement, une nouvelle procédure juridictionnelle qui permettra de traiter collectivement et rapidement les dettes des personnes parvenues à une situation irrémédiable, afin de leur permettre de prendre un nouveau départ : le rétablissement personnel, inspiré de la faillite civile pratiquée en Alsace-Moselle. De substantielles modifications de la procédure des commissions de surendettement sont par ailleurs proposées. L'importance de cette réforme et la gravité du problème social dont elle améliore le traitement justifient la saisine pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le titre III du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (articles 27 et 28).

Traiter financièrement et juridiquement les cas de surendettement ne saurait être suffisant. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales souhaite mettre l'accent sur la nécessaire prévention, qui passe notamment par des interventions socio-éducatives et par la réglementation du crédit ; à cet égard, l'évolution des positions des organismes représentant les parties intéressées (établissements de crédits, consommateurs et familles...) permet d'ouvrir le débat sur l'instauration d'un registre des opérations de crédit aux particuliers. L'accompagnement des personnes en surendettement par les travailleurs sociaux et les bénévoles des associations, durant les procédures puis lorsqu'ils s'efforcent de « repartir du bon pied », doit également être mieux organisé et généralisé.

I.- LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT RESTENT INSUFFISANTS

A. LE NOMBRE DE FOYERS SURENDETTÉS CONTINUE À S'ACCROITRE

Introduite en 1990¹, la procédure administrative de traitement du surendettement, déjà réformée en 1995 et 1998, a déjà concerné 1,1 million de familles, dont moins du tiers ont pu sortir du dispositif. Le rythme de dépôt des dossiers continue à s'accroître : 150 000 en 2000, peut-être 170 000 en 2003.

1. Le surendettement résulte le plus souvent des « accidents de la vie »

La Banque de France a procédé en 2001 à une enquête² sur le traitement du surendettement comportant un volet d'analyse typologique de la population concernée.

S'agissant du « profil » des surendettés, elle a relevé la surreprésentation (58 %) des foyers ne comportant qu'un adulte, personnes seules ou familles monoparentales, des ouvriers et employés (55 %), des chômeurs et inactifs (32 %). Dans 72 % des dossiers, les revenus mensuels sont inférieurs à 1 525 €, dans 42 %, inférieurs au SMIC. Les patrimoines sont faibles ; moins de 15 % des surendettés sont propriétaires de leur résidence principale.

Dans les deux tiers des cas, l'endettement est « passif », lié aux « accidents de la vie », au premier rang desquels le chômage et les divorces ou séparations.

2. Le développement des crédits à la consommation est également en cause

Les dettes bancaires sont fortement prédominantes dans les dossiers de personnes surendettées (elles sont présentes dans 94 % des dossiers et représentent plus des trois quarts de l'endettement dans 60 % de ceux-ci) par rapport aux dettes dues au non paiement de charges courantes (loyers, impôts, électricité, etc.).

Seuls 15 % des dossiers comportent un endettement immobilier ; les crédits à la consommation, et en particulier les crédits « revolving », sont en revanche prédominants. On constate une tendance à accumuler ce type de « facilités » : les dossiers comprenant des crédits « revolving » en comportent en moyenne quatre.

¹ Par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989.

² Les résultats de cette enquête sont retracés dans le rapport « sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages » publié en janvier 2003 par le comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre (CNCT).

B. LA PROCÉDURE DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT ATTEINT SES LIMITES

1. Le dispositif en vigueur

Sauf en Alsace-Moselle, le dispositif en vigueur comporte principalement deux acteurs institutionnels :

- la commission de surendettement, composée du préfet, du trésorier-payeur général, du directeur des services fiscaux (ou de leurs représentants), du représentant de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, et de deux personnalités qualifiées au titre l'une des établissements de crédit, l'autre des associations familiales ou de consommateurs ;

- le juge de l'exécution, désigné par le président du tribunal de grande instance.

La commission peut proposer et/ou élaborer un ensemble de mesures qui constituent un dispositif à plusieurs étages :

- une suspension provisoire (facultative) des procédures d'exécution à l'encontre du débiteur (pour la durée de la procédure de surendettement dans la limite d'un an) ;

- un accord entre débiteur et créanciers, dit « plan conventionnel de redressement » ;

- à défaut d'accord, le rééchelonnement de la dette ;

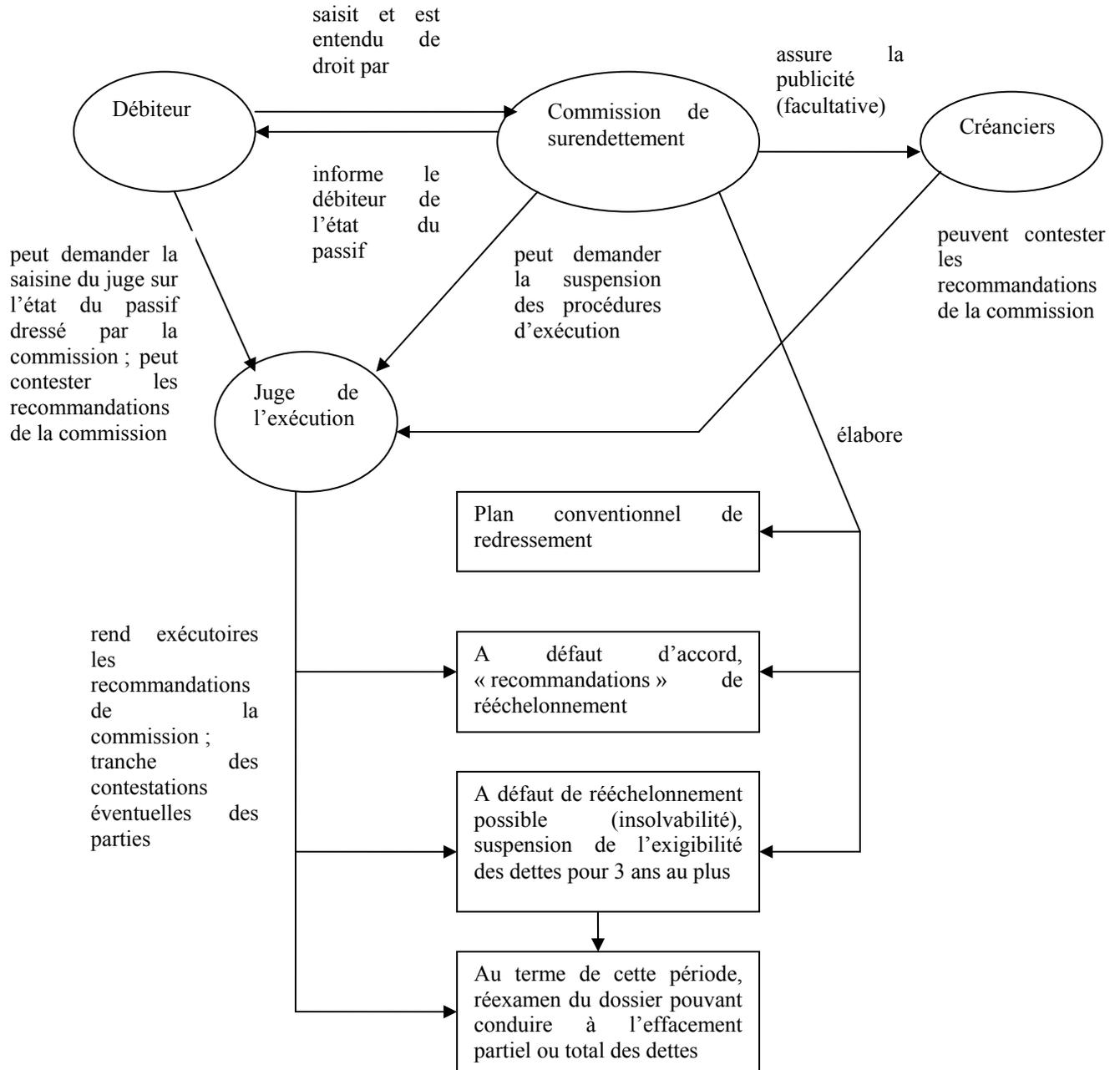
- en cas de constat d'insolvabilité rendant inapplicable un plan de redressement, un moratoire de trois ans maximum ;

- enfin, dans le dernier cas, et après réexamen de la situation à l'issue de la période de moratoire, l'effacement partiel ou total des dettes.

Quant au juge, il est seul à pouvoir rendre exécutoires les « recommandations » ou « propositions » de la commission et tranche les contestations éventuelles des parties sur ces recommandations.

En Alsace-Moselle, la procédure administrative existe aussi, mais, concurremment, en application de l'article L. 628-1 du code du commerce, les dispositions relatives au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises sont applicables aux particuliers (qui ne sont ni commerçants, ni artisans, ni agriculteurs), sans condition de bonne foi. Cette procédure dite de la faillite civile est totalement déconnectée de la procédure de surendettement, le choix entre l'une et l'autre étant offert au débiteur ; la procédure de faillite civile peut résulter aussi d'une assignation d'un créancier. La faillite civile s'inscrit donc dans une procédure juridictionnelle et collective inspirée de celle applicable aux entreprises dans sa version simplifiée (*cf.* articles L. 621-133 et suivants du code du commerce) ; elle peut déboucher soit sur un redressement judiciaire avec plan d'apurement sur dix ans maximum, soit sur la liquidation des biens et l'effacement des dettes. Ce dispositif possède les avantages et les inconvénients d'une procédure juridictionnelle : traitement global des créances, suspension des poursuites individuelles dès l'ouverture de la procédure, mais aussi publicité, coût, inscription possible au casier judiciaire...

LE DISPOSITIF EN VIGUEUR
(hors Alsace-Moselle)



2. Le fonctionnement des commissions de surendettement est critiqué

Le fonctionnement des commissions de surendettement est l'objet de diverses critiques, notamment de la part des associations familiales et de consommateurs, qui dénoncent (cela s'appliquant évidemment inégalement selon les commissions) :

– un fonctionnement trop « administratif », que cela rende compte de la représentation très importante des administrations ou de l'engorgement des commissions qui conduit à un traitement « à la chaîne » des dossiers, à une écoute insuffisante des personnes ;

– la prédominance dans les commissions des représentants des créanciers et des « banquiers » et l'utilisation insuffisante qui serait faite, en conséquence, d'instruments offerts aux commissions tels que l'effacement partiel ou total des dettes, ou bien la suspension des procédures d'exécution ;

– des pratiques hétérogènes, par exemple pour la détermination des « reste à vivre ».

3. La réforme de 1998 se révèle insuffisante

La loi du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, a cherché à fournir un ensemble de réponses aux critiques déjà portées contre la procédure de surendettement. Elle a :

– intégré le directeur des services fiscaux à la commission de surendettement, les dettes fiscales restant toutefois hors de sa compétence ;

– défini un « reste à vivre », par référence à la notion de quotité saisissable sur salaire définie par le code du travail et au RMI ;

– institué un droit d'être entendu pour le débiteur ;

– porté de cinq à huit ans le délai de rééchelonnement ou de report des dettes dans le cadre des « recommandations » de la commission de surendettement ;

– surtout, introduit les possibilités de moratoire de trois ans, voire d'effacement partiel ou total des dettes à l'issue de celui-ci, déjà mentionnées.

D'après les statistiques de la Banque de France précitées, les commissions recourraient à ces recommandations « exceptionnelles » dans 38 % des cas après échec de la phase amiable (chiffre à rapprocher des 27 % de dossiers où la capacité de remboursement est nulle ou négative). Cependant, on en arriverait, après le moratoire, à la solution de l'effacement de dettes que dans 6,5 % des cas. De l'avis du Conseil économique et social¹, les innovations de 1998 ont été trop strictement encadrées.

¹ Saisi du présent projet de loi, le Conseil économique et social a présenté un avis rapporté par Mmes Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie.

II.- LE PROJET DE LOI APPORTE DES RÉPONSES NOVATRICES

A. L'OBJECTIF : PERMETTRE À TOUS DE SORTIR DU SURENDETTEMENT À UNE ÉCHÉANCE PRÉVISIBLE

En plafonnant la durée des plans élaborés par les commissions de surendettement, en prohibant leur renouvellement et en instituant une nouvelle porte de sortie permettant l'effacement des dettes à travers l'instauration d'une procédure de rétablissement personnel, le présent projet de loi vise à offrir à l'ensemble des surendettés de bonne foi la perspective de sortir de la situation de surendettement à une échéance prévisible.

1. L'amélioration de la procédure administrative de surendettement

Le projet comporte en premier lieu des mesures d'amélioration de la procédure administrative existante, les unes concernant la composition et le fonctionnement des commissions de surendettement, les autres leur champ de compétence et les mesures qu'elles élaborent.

a) La composition et le fonctionnement des commissions de surendettement

Aux membres actuels de la commission de surendettement, le projet (2° du IV de l'article 27, modifiant l'article L. 331-3 du code de la consommation) ajoute une personne ayant une expérience juridique et un conseiller en économie sociale et familiale, nommés dans les mêmes conditions que les autres personnalités qualifiées, ce qui assurera un rééquilibrage au profit des représentants de la société civile par rapport à ceux de l'administration et de ceux des personnes surendettées par rapport à ceux des créanciers.

Le projet instaure un délai d'instruction et d'orientation des dossiers par les commissions, qu'il fixe à cinq mois (1° du IV de l'article 27, modifiant l'article L. 331-3 du code de la consommation) : ce délai ne couvre pas l'ensemble de la procédure de surendettement, mais la période allant du dépôt du dossier à la décision de la commission d'orienter le dossier vers la nouvelle procédure de rétablissement personnel ou vers le traitement administratif classique. Afin de donner à ce délai un caractère opératoire, les débiteurs seront autorisés, à son terme et en l'absence de décision de la commission, à saisir directement le juge d'instance en vue de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel (V de l'article 27, insérant un article L. 331-3-7 dans le code de la consommation). Il est toutefois précisé que cette nouvelle faculté ne s'appliquera pas au « stock » existant des dossiers de surendettement en cours de traitement par les commissions avant l'entrée en vigueur de la loi, afin de ne pas entraîner un dessaisissement massif des commissions engorgées (article 28 du projet) ; il serait opportun de préciser le sort de ce « stock », en autorisant les personnes concernées à bénéficier elles aussi de la possibilité de transfert des dossiers vers la procédure de rétablissement personnel, mais avec un délai plus long de sorte que les commissions puissent s'adapter.

Le projet institue également (*au 2° du IV de l'article 27, modifiant l'article L. 331-3 du code de la consommation*) une notification obligatoire au débiteur de son droit d'être entendu par la commission et interdit aux créanciers de percevoir des frais en cas de rejet d'avis de prélèvement dès lors que la commission a déclaré recevable un dossier.

Une autre amélioration serait envisageable en ce qui concerne le déclenchement de la procédure devant les commissions : afin de traiter le plus en amont possible les cas de surendettement (sachant que plus on attend, plus, sauf exception, la situation des personnes concernées est désespérée), on pourrait imaginer **une procédure « d'alerte »** : les magistrats décelant, à l'occasion d'un contentieux quelconque (on pense évidemment aux saisies, expulsions...), une situation vraisemblable de surendettement en informeraient la commission compétente. Celle-ci resterait naturellement souveraine pour apprécier l'existence d'une situation de surendettement rentrant dans sa compétence et proposer ou non au débiteur l'ouverture d'une procédure ; de même, ce dernier resterait libre d'accepter ou non cette proposition.

Enfin, il est à noter que d'autres mesures, de nature réglementaire, pourraient être prises pour améliorer le fonctionnement des commissions. Des associations de consommateurs, relevant l'hétérogénéité des pratiques de ces commissions, souhaiteraient le remplacement des chartes de fonctionnement internes par une circulaire nationale et proposent la formalisation de la déclaration des créances afin d'en faciliter la vérification.

b) La compétence des commissions

Le présent projet (*aux VIII et IX de l'article 27, modifiant les articles L. 331-7 et L. 331-7-1 du code de la consommation*) étend la compétence des commissions de surendettement aux dettes fiscales, parafiscales (redevance audiovisuelle) et sociales : leurs recommandations de rééchelonnement, de moratoire voire d'effacement concerneront les dettes de toute nature (sauf alimentaires pour ce qui est du moratoire et de l'effacement). La rédaction proposée conserve toutefois aux dettes fiscales un statut spécial ambigu : il serait précisé dans la loi qu'elles sont rééchelonnées, le cas échéant remises, « dans les mêmes conditions que les autres dettes », précision qui peut être considérée soit comme inutile (compte tenu de la compétence universelle affirmée des commissions de surendettement), soit comme garantissant l'équivalence de traitement des dettes fiscales et autres (nonobstant les privilèges traditionnels des créanciers publics), soit comme laissant ouverte la possibilité, mais avec une sorte de compétence liée, d'intervention d'une autre administration (le fisc) dans la procédure... La portée de cette formule devra être précisée.

Par ailleurs, il existe un point sur lequel l'état du droit mériterait d'être explicité.

Le premier alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation donne compétence aux commissions de surendettement de traiter de l'ensemble des dettes « non professionnelles ». Dans ce cadre, il existe une ambiguïté sur **l'éligibilité à la procédure de surendettement des cautions personnelles apportées à des engagements professionnels**.

De nombreuses personnes se retrouvent en effet en situation de surendettement parce qu'elles ont apporté leur caution à leur conjoint ou à un membre de leur famille qui n'a pu tenir ses engagements. Ces cautions peuvent avoir pour objet le développement d'une activité professionnelle, d'une entreprise, par ceux à qui elles sont données. Il n'empêche que du point de vue de ceux qui les donnent, elles devraient toujours être considérées comme des dettes « non professionnelles » - donc éligibles à la procédure de surendettement et, le cas échéant, de rétablissement personnel - quand elles ont été données pour des motifs familiaux ou affectifs sans participation à l'entreprise cautionnée. La question se pose en particulier pour les conjoints qui cautionnent une entreprise sans y être associés ou y travailler, ou bien qui cessent d'y être associés après une séparation.

Au demeurant, la Cour de cassation a jugé que le caractère professionnel ou non d'une dette de caution ne se déduisait pas de la nature de l'obligation cautionnée, mais des conditions personnelles dans lesquelles la caution a été donnée (1^{ère} chambre civile, 31 mars 1992) ; cependant, la pratique des commissions de surendettement semble variable. Par ailleurs, en particulier dans le cas de conjoints, une caution a pu être donnée dans un cadre plus ou moins professionnel (le cautionnaire étant associé minoritaire, travailleur familial, *etc.*), mais suite à une séparation, toute participation à l'entreprise cautionnée a cessé, et il devient alors légitime de tenir la dette née de la caution pour non professionnelle ; or, la Cour de cassation a considéré que le caractère professionnel ou non de la dette de caution s'appréciait au jour où l'engagement a été contracté.

Il serait donc opportun de préciser le caractère « non professionnel » des dettes résultant de cautions données pour des motifs personnels et non lucratifs, quel que soit l'objet de l'engagement cautionné, et la possibilité qu'une dette de caution puisse devenir « non professionnelle » quand, par exemple après une séparation, la personne qui a donné sa caution a perdu tout intérêt dans l'entreprise cautionnée.

En annexe du présent rapport est reproduite une lettre reçue d'un ménage en difficulté après s'être porté garant pour l'un de ses enfants. On y voit typiquement comment le jeu des cautions et des co-obligations, l'enchaînement de procédures complexes et l'incertitude de la frontière entre engagements professionnels et non professionnels peut conduire des personnes de parfaite bonne foi en situation de surendettement.

c) Un traitement plus favorable des surendettés

Plusieurs mesures du présent projet tendent à offrir aux surendettés un traitement plus favorable.

Il est ainsi proposé (*au III de l'article 27, modifiant l'article L. 331-2 du code de la consommation*) de modifier le mode de calcul du montant minimal du « reste à vivre » qui leur est laissé dans le cadre des plans de remboursement élaborés par les commissions de surendettement. D'après les statistiques disponibles, celui-ci serait dans les deux tiers des cas compris entre 765 et 1 525 € mensuels ; les pratiques des commissions pour la détermination du reste à vivre sont inégales. Un plancher minimum existe au niveau national, avec une double référence à la quotité insaisissable du salaire au sens du code du travail et au RMI.

Le projet de loi propose que le « reste à vivre » soit calculé hors prestations « insaisissables », revenant sur une jurisprudence de la Cour de cassation : celle-ci a jugé¹ que ces prestations devaient être prises en compte pour ce calcul, dans lequel on applique aux revenus le barème dit de la quotité saisissable défini par le code du travail².

Cependant, l'exclusion proposée des prestations dites « insaisissables » (sont en fait visées les prestations sociales qui ne peuvent être saisies dans les conditions de droit commun pour la couverture de dettes commerciales, à savoir notamment les minima sociaux, les prestations familiales, les aides au logement, les prestations en nature de l'assurance maladie, les rentes d'accidents du travail, les prestations d'assurance décès, les pensions publiques civiles et militaires) poserait divers problèmes :

- de définition, car, si un certain nombre de prestations sociales sont effectivement insaisissables dans le régime de droit commun, elle ne sont pas pour autant « insaisissables » *stricto sensu*, pouvant toujours être saisies si elles ont été obtenues suite à une fraude, ainsi que, pour certaines d'entre elles, pour la couverture des dépenses qui sont l'objet de ces prestations (par exemple, la plupart des prestations familiales peuvent être saisies dans la limite de 20 % de leur montant pour la couverture de dettes alimentaires ou des charges de l'entretien des enfants, les allocations logement pour le paiement du loyer, *etc.*) ;

- d'équité de traitement entre ménages ayant le même niveau de ressources selon la part dans celles-ci des prestations « insaisissables », puisque ces ressources, saisissables ou non, existent et contribuent à la couverture des dépenses ;

- d'accès au crédit des personnes dont le revenu est en grande partie constitué de telles prestations, comme des pensionnés, dans la mesure où les établissements de crédit pourraient être tentés de refuser des dossiers où, malgré la présence effective de ressources stables et significatives, le moindre problème de paiement serait susceptible de déboucher sur la reconnaissance d'une incapacité à rembourser une dette et, en conséquence, sur un effacement de dettes suite à un procédure de rétablissement personnel.

On pourrait envisager une solution alternative plus simple et mieux cadrée : le pouvoir réglementaire fixerait une **majoration forfaitaire du « reste à vivre » par personne à charge** (enfants ou autres : adultes handicapés, personnes âgées...), ce qui de fait reviendrait, si ce montant forfaitaire était fixé à un niveau comparable à ces prestations, à « protéger » par exemple l'équivalent des prestations familiales.

Par ailleurs, le projet fixe (*aux VII et VIII de l'article 27, modifiant les articles L. 331-6 et L. 331-7 du code de la consommation*) une durée maximale pour les plans de remboursement élaborés par les commissions de surendettement, qu'il s'agisse des plans conventionnels négociés avec les créanciers ou des plans imposés après homologation par le juge de l'exécution. Cette durée serait de huit ans, avec une prorogation possible de deux ans, pour les premiers, et de dix ans pour les seconds. Le renouvellement des plans sera prohibé. Ces propositions sont très importantes, car il

¹ Dans un arrêt de sa 1^{ère} chambre civile en date du 12 février 2002.

² Le barème fixé à l'article R. 145-2 du code du travail instaure une saisissabilité « progressive » des rémunérations, de 5 % pour la tranche inférieure à 3 000 € annuels à la totalité au-delà de 17 700 €.

s'agit d'offrir aux personnes surendettées une perspective de sortie à terme et de mettre fin aux situations de plans éternellement renouvelés qui ne débouchent sur aucune amélioration. Toutefois, on pourrait **envisager une dérogation à ces règles de délai pour le traitement des encours de prêts immobiliers destinés à l'acquisition d'une résidence principale**, qui dépassent le plus souvent l'échéance de dix ans et dont on peut concevoir un étalement sur des périodes longues, sous réserve que cet étalement permette justement la conservation du logement qui a été l'objet du prêt.

2. La procédure de rétablissement personnel

Comme on l'a dit, dans 27 % des dossiers de surendettement, la capacité de remboursement après détermination du « reste à vivre » est nulle. Les plans d'apurement des commissions de surendettement ne sauraient donc suffire à régler tous les cas. Quant à leur faculté d'effacer les dettes, elles en ont fait un usage modéré. La mise en place d'un nouveau dispositif s'imposait donc.

La nouvelle procédure proposée, dite de « rétablissement personnel », présente plusieurs grandes caractéristiques :

- ce sera une procédure juridictionnelle, avec les garanties et les contraintes que cela représente : garantie d'un travail d'instruction au fond moins « administratif » que dans les commissions, d'un examen minutieux de la situation du débiteur, règles de publicité légale...

- la procédure de rétablissement personnel interviendra parallèlement à la procédure administrative préexistante devant la commission de surendettement, qui n'est pas modifiée ; plusieurs passerelles procédurales permettront au cours de leur traitement de faire basculer les dossiers dans l'une ou l'autre procédure ;

- toutefois, la commission de surendettement restera le pivot du système, car les dossiers qui feront ensuite l'objet d'une procédure de rétablissement personnel seront nécessairement passés, en amont, devant la commission ;

- des garanties sociales sont apportées : exigence de l'accord du débiteur pour entrer dans la procédure ; suspension des saisies pendant celle-ci ; protection des meubles courants et des biens nécessaires à l'exercice de l'activité professionnelle.

Le Conseil économique et social a salué cette transposition du système alsacien-mosellan de la faillite civile qui l'améliore :

- en refusant la vente systématique des biens ;

- en laissant la commission de surendettement comme point de passage obligé de tous les dossiers ;

- en refusant l'inscription au casier judiciaire.

Le rétablissement personnel tel que proposé se distinguera également du dispositif d'Alsace-Moselle par :

- l'exigence de l'accord du débiteur pour le lancement de la procédure ;

- la condition de « bonne foi » du débiteur, qui n'existe pas en Alsace-Moselle ;

– son cantonnement aux dettes « non professionnelles » des particuliers. En Alsace-Moselle, la faillite civile conduit à l’effacement de l’ensemble des dettes, sans critère de caractère ou non « professionnel », et est accessible à tous les débiteurs qui ne sont ni commerçants, ni artisans, ni agriculteurs, donc notamment aux professions libérales ou aux anciens commerçants, artisans et gérants de sociétés.

Sur ce dernier point, votre rapporteure ne peut que regretter **l’absence de traitement**, dans ce qu’en Alsace on appelle « la vieille France », **des situations d’insolvabilité ou de surendettement des professions libérales et entrepreneurs ayant cessé leur activité**, qui ne peuvent bénéficier ni des procédures collectives destinées aux entreprises, ni de la procédure actuelle de surendettement, que celle de rétablissement personnel viendra compléter. **Ce problème non réglé par le présent projet devra impérativement être abordé dans un cadre législatif ad hoc.**

Il est à noter qu’un autre « trou » du dispositif concerne l’outre-mer : **la procédure administrative issue de la « loi Neiertz », comme la nouvelle procédure de rétablissement personnel, devront être transposées à l’ensemble des départements, territoires ou pays d’outre-mer, sous réserve des adaptations locales nécessaires.**

*

On peut présenter la procédure de rétablissement personnel à travers ses différentes phases.

a) Le déclenchement de la procédure de rétablissement personnel

Selon le projet de loi, la procédure sera toujours déclenchée avec l’accord du débiteur, sauf s’il n’a pas répondu aux convocations de la commission de surendettement, dans quatre cas de figure :

– par la commission de surendettement en cours d’instruction d’un dossier en cas de constat d’une situation « irrémédiablement compromise » (*article nouveau L. 331-3-1 du code de la consommation proposé par le projet*) ;

– à défaut de décision de la commission sur son dossier durant le nouveau délai d’instruction fixé à cinq mois, par le débiteur (*article nouveau L. 331-3-7 du code de la consommation*) ;

– par le juge de l’exécution suite à la contestation d’une décision de la commission par le débiteur (*article nouveau L. 331-3-7 du code de la consommation*) ;

– par la commission de surendettement en cours d’application d’un plan conventionnel de redressement ou de « recommandations » homologuées de la commission, en cas de situation « irrémédiablement compromise » (*article nouveau L. 331-3-1 du code de la consommation*).

Dans l’autre sens, un dossier de rétablissement personnel pourra toujours, « à tout moment de la procédure », être renvoyé dans le circuit de la commission de surendettement par le juge (*article nouveau L. 331-3-6 du code de la consommation*).

b) L'ouverture de la procédure

Le juge organisera une audience d'ouverture où seront invités le débiteur, les créanciers connus et un travailleur social (*article nouveau L. 331-3-1 du code de la consommation*). Il devra :

- entendre le débiteur (s'il se présente à l'audience d'ouverture) ;
- constater sa bonne foi et le caractère « irrémédiablement compromis » de sa situation ;
- suspendre les saisies en cours ;
- désigner un mandataire ;
- éventuellement, ordonner une enquête sociale ou un suivi social.

c) La phase « d'observation »

Dans cette phase que l'on dirait « d'observation » par analogie avec les procédures applicables aux entreprises, le mandataire sera chargé des « mesures de publicité destinées à recenser les créanciers » (*article nouveau L. 331-3-1 du code de la consommation*) et disposera de quatre mois pour rendre son rapport (*article nouveau L. 331-3-2*).

d) La phase de liquidation

La liquidation sera prononcée sur le rapport du mandataire et effectuée par un liquidateur, qui pourra être le mandataire, en douze mois au plus (*article nouveau L. 331-3-2*).

Cependant, les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité seront exclus de la liquidation (*article nouveau L. 331-3-2*).

De plus, dans deux cas, la liquidation pourra être évitée :

– lorsque le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité, la procédure sera simplifiée : le mandataire rendra son rapport en deux mois et le juge pourra clore la procédure sans phase de liquidation (*article nouveau L. 331-3-4*) ;

– par ailleurs, « à titre exceptionnel », le juge pourra ne pas prononcer la liquidation, mais élaborer et rendre exécutoire un plan de redressement d'une durée maximale (prorogation éventuelle comprise) de dix ans (*article nouveau L. 331-3-4*).

La phase de liquidation implique un dessaisissement du débiteur, qui perdra la libre disposition de ses biens au profit du liquidateur ; cette limitation inévitable du droit de propriété doit être bien définie. Afin de se prémunir contre d'éventuels liquidateurs « indécents », la loi pourrait encadrer plus précisément leur mission, qui devra être menée sous le contrôle du juge et dans les limites prévues par le code du commerce en matière de liquidation judiciaire des entreprises (avec notamment le maintien pour le débiteur du droit à se porter partie civile dans une procédure pénale).

De manière spécifique, il pourrait être prévu **une protection particulière pour la vente des biens immobiliers**, le logement étant de fait le seul actif significatif que l'on puisse rencontrer dans les dossiers de surendettement. Le rendement très décevant des ventes publiques justifie le recours préférentiel à la vente amiable, avec un délai relativement long pour la réaliser (douze mois), comme le projet le propose. Cependant, la vente amiable fait courir le risque de dérives ; c'est pourquoi, en s'inspirant de la pratique d'Alsace-Moselle, dans laquelle le débiteur est associé à la liquidation de ses biens, une solution consisterait à contraindre le liquidateur à informer le débiteur des conditions de la vente immobilière qu'il envisage ; le débiteur aurait alors un mois pour demander au juge de faire opposition à la réalisation de la vente. Ce dispositif paraît souple et équilibré : il n'empêcherait pas le liquidateur de signer un compromis de vente, sous réserve d'y inscrire une clause résolutoire d'opposition éventuelle du juge, seule la conclusion définitive de la vente étant retardée ; quant au débiteur, conscient de la valeur de son bien, il est en mesure de détecter un prix anormalement bas, mais n'aurait pas non plus intérêt à trop retarder la vente amiable de son bien par des procédures dilatoires, puisqu'en l'absence de vente amiable dans les douze mois, il faudrait nécessairement procéder à une vente « à la chandelle » *a priori* peu avantageuse.

e) La clôture

La clôture de la procédure sera prononcée après réalisation de l'actif et entraînera l'effacement de toutes les dettes autres que d'aliments ; le juge pourra à cette occasion ordonner un suivi social (*article nouveau L. 331-3-3*). Les bénéficiaires de la procédure de rétablissement personnel seront inscrits pour une durée de cinq ans sur le fichier des incidents de paiement tenu par la Banque de France (*article nouveau L. 331-3-5*). Dans un souci de prévention et d'harmonisation, **cette durée pourrait être portée à huit ans**, puisque c'est la durée en vigueur pour l'inscription des mesures prescrites dans le cadre de la procédure administrative de surendettement.

Le projet n'évoque pas le cas de la « récidence » du surendettement. Comme pour la faillite civile en Alsace-Moselle, **il pourrait être prévu que cette « seconde chance » que constituera le rétablissement personnel n'est offerte qu'une fois**, dans une optique de responsabilité et de solennité. Le caractère dérogoire d'une procédure qui porte atteinte au droit de propriété des créanciers et au principe de respect des engagements justifie une réflexion sur ce point. Il est à noter qu'en Alsace-Moselle, les cas de « rechute » sont rares.

f) Le dispositif devra être clarifié sur certains points

Dispositif juridique complexe et novateur, la procédure de rétablissement personnel envisagée comporte nécessairement des incertitudes et des insuffisances ponctuelles. Certaines justifient des modifications du texte, qui ne manqueront pas d'être proposées par les autres commissions saisies au fond ou pour avis ; d'autres clarifications seront apportées par les règlements d'application ou la jurisprudence.

Un premier enjeu de clarification, soit législative, soit jurisprudentielle, porte sur les notions de « situation irrémédiablement compromise » et de « bonne foi », qui commanderont l'accès au rétablissement personnel, notamment par rapport aux critères en vigueur définissant la situation de surendettement (conditionnant l'accès à la procédure devant les commissions) et d'insolvabilité (conditionnant la possibilité, pour

la commission de surendettement, de recommander, au-delà de l'étalement des dettes, un moratoire pouvant déboucher sur un effacement). Afin d'éviter des distorsions de jurisprudence dans l'appréciation de ces critères entre les commissions (en amont de la procédure) et les juges du rétablissement personnel, le texte législatif devra sans doute être précisé. Par ailleurs, il est essentiel que la nouvelle procédure ne crée pas d'effets d'aubaine excessifs, voire ne profite à des débiteurs à la bonne foi discutable, afin de ne pas décourager les emprunteurs sérieux qui s'efforcent d'honorer leurs engagements contractuels ou ceux qu'ils ont pris dans le cadre d'une procédure administrative de surendettement ; de telles dérives pourraient aussi entraîner une contraction de l'offre de crédit que l'on ne peut souhaiter dans le climat économique actuel.

L'analyse du déroulement de la procédure conduit également à plusieurs interrogations :

– est-il pertinent de laisser subsister parallèlement deux procédures aboutissant à un effacement de dettes : le système institué en 1998 des recommandations « extraordinaires » des commissions de surendettement (*article L. 331-7-1 actuel du code de la consommation*) et la nouvelle procédure ? Le dispositif pourrait être rationalisé sur ce point ;

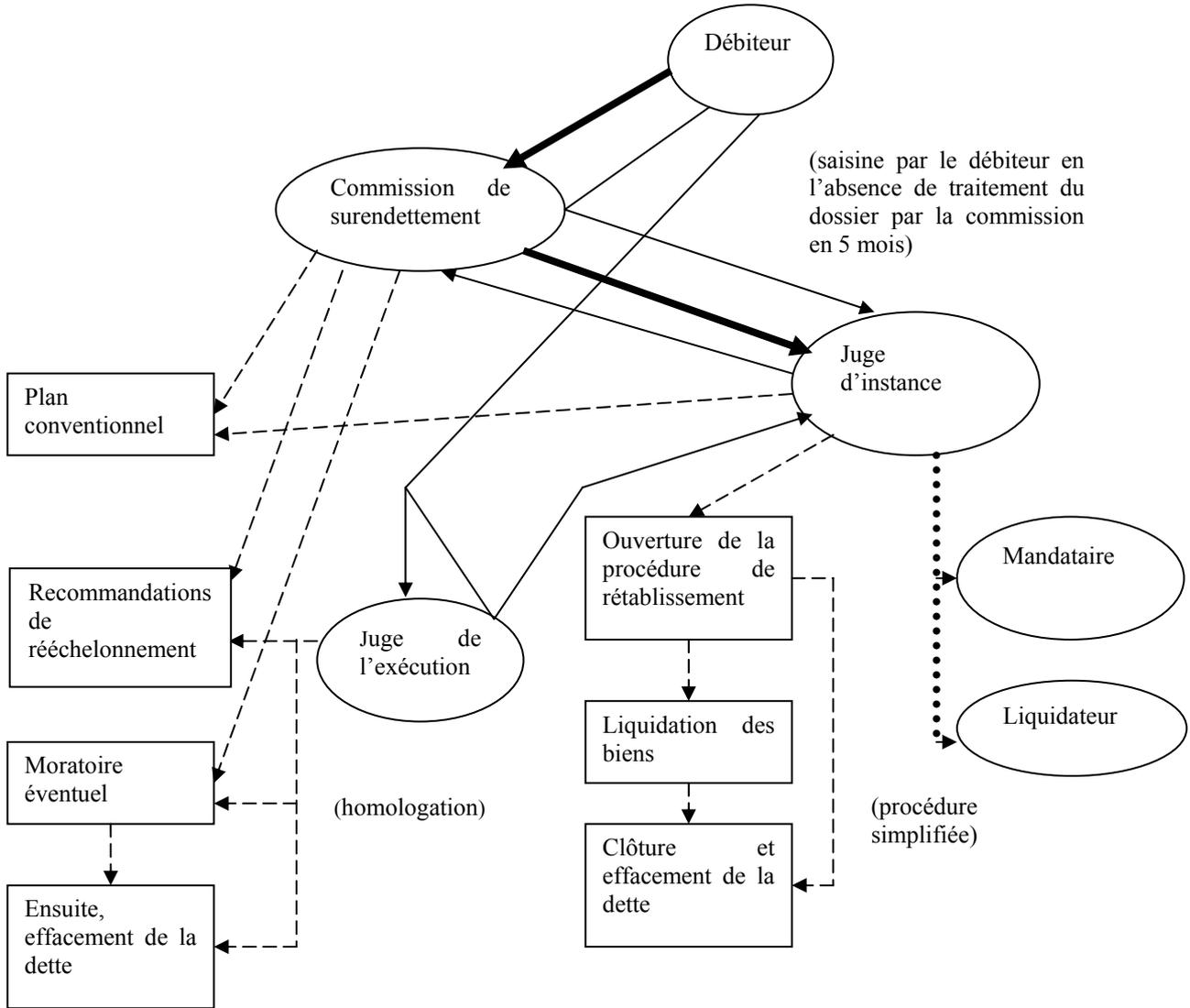
– est-il opportun de prévoir (« à titre exceptionnel ») la faculté pour le juge d'élaborer un plan de redressement afin d'éviter une liquidation (*cf. deuxième alinéa de l'article L. 331-3-4 nouveau du code de la consommation*), alors que, par ailleurs, ce juge pourra toujours, s'il estime que sa situation n'est pas « irrémédiablement compromise », renvoyer un débiteur devant la commission de surendettement (*cf. article L. 331-3-6 nouveau du code de la consommation*), dont le cœur de mission est justement l'élaboration de tels plans ? Que se passera-t-il ensuite en cas d'inexécution du plan de redressement préparé par le juge et de résolution de ce plan ?

Enfin, des questions portent sur la nature des intervenants dans la procédure :

– Quel juge doit traiter des questions de surendettement ? Jusqu'à présent, c'est le juge de l'exécution qui homologue les « recommandations » de plans d'apurement des commissions de surendettement et tranche les éventuels contentieux consécutifs. Le projet, sans modifier cette situation, confie au juge d'instance la conduite de la nouvelle procédure de rétablissement personnel. Sans doute l'attribution de l'ensemble des compétences juridictionnelles en matière de surendettement à une seule catégorie de juges serait-elle logique. Il existe de solides raisons de privilégier alors le juge d'instance, proche du terrain et appuyé sur un greffe structuré qui pourra informer les justiciables.

– Dans quelles catégories professionnelles (personnels de la Banque de France, huissiers, juges de proximité, bénévoles associatifs...) seront recrutés les mandataires et liquidateurs, qui devront avoir à la fois une compétence et une sensibilité financières et « sociales » ? L'enjeu financier limité des liquidations personnelles ne justifie sans doute pas de prévoir des règles légales de recrutement et de discipline aussi précises qu'en matière de redressement d'entreprises, mais il conviendra de se prémunir contre d'éventuelles dérives. Comment les mandataires et liquidateurs seront-ils défrayés ? Il convient d'observer qu'un des défauts de la procédure alsacienne-mosellane actuelle est son coût élevé.

PRÉSENTATION SIMPLIFIÉE DU CIRCUIT INSTITUTIONNEL PRÉVU PAR LE PROJET¹



- > Saisine, renvoi de dossier (trait épais : circuit « normal »)
- - - - -> Phases de la procédure : élaboration de plans, prononcé de jugements, homologation...
-> Nomination

¹ Les relations avec les créanciers et le cas alsacien-mosellan ne sont pas présentés.

B. – LA PRÉVENTION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉVELOPPÉS

Dans son avis précité sur le présent projet, le Conseil économique et social insiste sur la « *nécessaire prévention du surendettement* » et recommande :

– l'instauration d'une procédure d'alerte : tout magistrat constatant à l'occasion d'une procédure quelconque une situation probable de surendettement en informerait la commission de surendettement compétente ;

– la mise en place auprès de chaque commission de surendettement d'une cellule de prévention ;

– l'encadrement de l'information donnée dans les offres de crédit et la publicité ;

– l'amélioration du fichier « négatif » existant, celui des incidents de paiement (FICP). En revanche, les avis restent manifestement partagés sur la constitution d'un « fichier positif », c'est-à-dire non d'un fichier d'incidents, mais d'un registre recensant tous les encours de crédits préventivement.

En matière de prévention du surendettement, les mesures envisageables relèvent à la fois de la réglementation économique et de l'action sociale et socio-éducative. Cette dernière doit aussi être développée en matière d'accompagnement et de suivi des personnes surendettées.

Il est à noter que le projet de loi sur la sécurité financière, en cours d'examen, apporte des améliorations très intéressantes en matière d'encadrement des crédits à la consommation. Le dispositif, qui est encore en navette mais peut-être considéré comme quasiment définitif (la commission des finances a adopté conforme le texte issu de la seconde lecture du Sénat), prévoit un encadrement strict de la publicité à travers :

– l'homogénéisation des conditions de présentation du taux d'intérêt ;

– l'obligation, dans les publicités écrites, de mentionner une liste d'informations essentielles dans le corps du message publicitaire et en caractères de la même taille au moins que les autres informations ;

– l'interdiction des publicités suggérant que le prêt entraîne une augmentation de ressources ou une réserve d'argent sans contrepartie ou indiquant que le prêt est accordé sans vérification de la solvabilité de l'emprunteur ;

– la distinction obligatoire des documents publicitaires et de celui constituant l'offre de prêt.

Par ailleurs, les conditions de reconduction des contrats de crédit revolving seront précisées et un relevé mensuel d'exécution de ces contrats, dont le contenu est détaillé par la loi, devra être envoyé.

Le présent projet de loi comprend lui-même de substantielles avancées en matière de renforcement de la participation des travailleurs sociaux aux procédures de surendettement et de développement de l'accompagnement social :

– intégration d'un conseiller en économie sociale et familiale aux commissions de surendettement (*II de l'article 27, modifiant l'article L. 331-1 du code de la consommation*) ;

– invitation d’un travailleur social à l’audience d’ouverture de la procédure de rétablissement personnel (*article nouveau proposé L. 331-3-1 du code de la consommation*) ;

– dans le cadre de cette procédure, réalisation d’un bilan économique et social par le mandataire et possibilité d’une enquête sociale (*article nouveau L. 331-3-1*) ;

– dans le même cadre, possibilité pour le juge d’ordonner un suivi social (*article nouveau L. 331-3-3*).

Un texte de loi ultérieur traitera peut-être de la prévention du surendettement. Dès la présente occurrence, il est possible d’ouvrir le débat sur certaines mesures de prévention « lourdes », comme l’instauration d’un registre des crédits, et de renforcer le volet social du projet.

1. En matière sociale et éducative, les interventions doivent être coordonnées et les bonnes pratiques généralisées

Tous les témoignages que l’on peut recueillir des « gens de terrain » montrent l’insuffisance et l’absence de coordination des actions de prévention du surendettement et d’accompagnement des surendettés.

La question du surendettement mérite une politique active de prévention, qui pourrait être développée dès l’école grâce à une coopération entre l’Education nationale et les collectivités locales (à travers les contrats éducatifs locaux). De plus, les personnes en situation de surendettement ont besoin d’un accompagnement social : aide dans les démarches, accès au droit, apprentissage de la gestion d’un budget familial...

A l’initiative le plus souvent de bénévoles, des expériences très intéressantes sont menées dans certaines régions. En Alsace-Moselle, par exemple, l’association CRESUS (Chambre REgionale du SUrendettement Social) organise des actions éducatives en accord avec le rectorat et accompagne depuis une décennie les personnes surendettées dans leurs démarches. Mais, sans cadre juridique, ces expériences restent locales et discontinues ; leur généralisation sur le territoire et l’assurance d’une continuité des structures et des financements seraient nécessaires.

Le rapport précité du CNCT évoque quant à lui le défaut de coordination entre les commissions de surendettement et les instances à vocation sociale et préconise, à défaut d’un « guichet unique » difficile à instaurer, une meilleure coordination, en particulier de tous les acteurs susceptibles d’accorder des aides de nature sociale (conseils généraux, caisses d’allocations familiales, fonds de solidarité au logement, DDASS...). Il est essentiel que les surendettés puissent effectivement accéder à toutes les prestations auxquelles ils ont droit.

La loi pourrait prévoir **l’instauration systématique d’une cellule de prévention et de suivi auprès des commissions de surendettement**, destinée à répondre à ces impératifs de généralisation, de continuité et de coordination en matière de prise en charge sociale du surendettement.

2. Le débat sur l'instauration d'un registre « positif » des crédits aux particuliers ne peut être éludé

Faut-il, à côté du fichier « négatif » déjà existant, celui des incidents de paiement (FICP), créer **un registre « positif » où seraient recensées toutes les opérations de crédits aux particuliers** avec leurs principales caractéristiques (encours, encours maximal en cas de crédit revolving, taux, durée, *etc.*) ?

Il est significatif que, malgré la réticence de principe que suscite la mise en place de ce type d'instruments, des associations familiales ou de consommateurs des plus représentatives, telles que l'UNAF (Union nationale des associations familiales), la CNAFC (Confédération nationale des associations familiales catholiques) ou la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie) considèrent qu'il est nécessaire d'explorer cette piste, dans une optique de responsabilisation des emprunteurs, mais surtout des prêteurs. Il en est de même de certains établissements financiers.

En effet, si la majorité des cas de surendettement sont consécutifs aux accidents de la vie, d'autres sont liés au laxisme des établissements accordant certains types de crédits ; quelle que soit l'origine du surendettement, il est de toute façon aggravé par l'accumulation des crédits auxquels les personnes au bord de l'insolvabilité peuvent encore accéder, ce qu'elles font dans l'espoir d'un retour à meilleure fortune le plus souvent très improbable à court terme. De manière significative, il ressort des travaux de la Banque de France retracés dans le rapport précité du CNCT que les crédits « revolving » sont présents dans 80 % des dossiers de surendettement et surtout que, lorsqu'ils le sont, on en compte en moyenne quatre par dossier. Le recours à ces mécanismes de « cavalerie » ne fait que rendre plus dramatiques les situations de surendettement quand elles doivent finalement être traitées, aux dépens des surendettés, mais aussi des autres créanciers (fisc, bailleurs, prêteurs immobiliers, *etc.*), qui devront partager avec les établissements de crédit revolving la capacité de remboursement limitée ou nulle de la personne surendettée.

D'ores et déjà, l'article L. 331-7 du code de la consommation invite la commission de surendettement à prendre en compte, lorsqu'elle établit un plan de remboursement échelonné, le « sérieux » des prêteurs et la connaissance qu'ils avaient de l'endettement du débiteur. L'instauration d'un registre positif des opérations de crédit, donc de l'endettement bancaire ou pseudo-bancaire (formellement, les crédits à la consommation distribués par des commerçants le sont par des établissements de crédit prestataires de ceux-ci) donnerait aux commissions une base solide pour mettre en œuvre effectivement cette forme de transposition de la notion de soutien abusif en sanctionnant de fait les établissements financiers inconséquents.

Par ailleurs, en réduisant le coût des vérifications de solvabilité – ou en permettant une vérification de cette solvabilité qui, sinon, n'est pas réalisée, ce qui conduit les prêteurs à proposer des taux correspondant au risque maximal d'impayé –, cette mesure réduirait le coût de certains crédits, en particulier ceux de faible montant accordés à des personnes particulièrement modestes.

Enfin, un tel instrument permettrait une meilleure connaissance statistique des phénomènes d'endettement, donc de surendettement.

S'il devait être institué, le registre des opérations de crédit aux particuliers devrait être entouré de garanties multiples. On pourrait prévoir, outre la protection générale de la loi relative à l'informatique et aux libertés de 1978 et de la Commission du même nom :

– un accord explicite obligatoire de l'emprunteur pour toute consultation du registre et inscription d'une opération ;

– une gestion par un tiers de confiance, la Banque de France, seule habilitée, avec les autres organismes de service public comme l'INSEE, à exploiter le registre à des fins statistiques ;

– l'interdiction de tout usage commercial du registre, afin d'éviter les dérives constatées dans certains pays étrangers, étant précisé qu'un tel usage tomberait sous le coup de l'article 226-21 du code pénal, qui punit le détournement de fichier informatique de cinq ans de prison et 300 000 € d'amende.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GENERALE

Au cours de sa séance du 2 juillet 2003, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a procédé à l'examen pour avis du titre III du présent projet de loi.

Après l'exposé de la rapporteure pour avis, un débat s'est engagé.

M. Georges Colombier a apporté son soutien total au projet de loi, observant que même lorsque les particuliers doivent se séparer de leurs biens, ils préfèrent repartir de zéro.

M. Bernard Perrut a estimé très opportun que le texte comporte un volet axé sur la prévention et jugé préférable que l'inscription au registre des opérations de crédits proposé par la rapporteure pour avis soit obligatoire.

Mme Béatrice Vernaudon a précisé que le dispositif créé par la « loi Neiertz » ne s'applique pas aux collectivités d'outre-mer. Les députés de ces collectivités demandent donc l'élargissement de son application à ces zones, ce qui ne peut passer que par l'habilitation du gouvernement à procéder par voie d'ordonnance. Si le gouvernement ne prend pas l'initiative d'un amendement en ce sens, il faut absolument que les membres de la commission s'assurent que la version finale du texte comporte une telle extension.

La rapporteure pour avis a suggéré à Mme Béatrice Vernaudon d'attirer l'attention du rapporteur pour la commission des affaires économiques sur ce point. Elle a répondu à M. Bernard Perrut que, selon toute vraisemblance, les personnes souhaitant emprunter ne pourraient trouver un crédit à des conditions satisfaisantes qu'en acceptant la consultation du registre « positif » et l'inscription de l'opération sur ce registre.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 27

Rapport du gouvernement

Après que **la rapporteure pour avis** a indiqué qu'aucune procédure ne permet de traiter les situations d'insolvabilité des professions libérales et des anciens commerçants et artisans, la commission a *adopté* un amendement de la rapporteure pour avis demandant au gouvernement de déposer un rapport sur les mesures à prendre pour assurer un traitement équitable de ces situations.

Article 27

Création d'une procédure de rétablissement personnel

La rapporteure pour avis a jugé indispensable qu'une action sociale préventive soit menée, notamment en milieu scolaire et en direction des familles, et présenté un amendement instaurant systématiquement une cellule de prévention et de suivi auprès des commissions de surendettement. Répondant à une question de **M. René Couanau, président**, elle a considéré que cet amendement ne complexifie pas outre mesure la procédure.

La commission a *adopté* cet amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de la rapporteure pour avis visant à améliorer la prise en compte, par les commissions de surendettement, de la situation des personnes s'étant portées caution et proposant que le pouvoir réglementaire fixe une majoration forfaitaire du « reste à vivre » par personne à charge, solution alternative, plus simple et mieux cadrée, à l'exclusion pour ce calcul des « prestations insaisissables » prévue par le projet.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis ayant pour objet d'instituer une procédure d'alerte.

La rapporteure pour avis a précisé qu'il s'agit de prévoir que tout magistrat constatant une situation probable de surendettement à l'occasion d'un contentieux quelconque en informe la commission de surendettement.

Après avoir rappelé qu'à chaque passage de l'huissier dans le cadre d'une procédure judiciaire la dette de l'intéressé augmente, **M. Pierre Hellier** a approuvé cet amendement.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis proposant une protection particulière pour la liquidation des biens immobiliers dans la procédure de rétablissement personnel.

La rapporteure pour avis a indiqué que conformément au droit applicable en Alsace-Moselle, dans lequel le débiteur est associé à la liquidation de ses biens, le présent amendement prévoit que le liquidateur envisageant de vendre un bien immobilier informe obligatoirement le débiteur des conditions de la transaction projetée ; le débiteur aurait alors un mois pour demander au juge de faire opposition à la réalisation de la vente.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure pour avis portant de cinq à huit ans la durée d'inscription au fichier des incidents de paiement des personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis proposant dans un souci de responsabilisation que la procédure de rétablissement personnel ne soit offerte qu'une seule fois dans une vie.

La rapporteure pour avis a rappelé que le texte doit maintenir un équilibre entre les débiteurs, qui ne doivent pas croire que la nouvelle procédure permettra à tout un chacun d'échapper facilement à ses dettes, et les prêteurs, afin de ne pas décourager l'offre de crédit.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* deux amendements de la rapporteure pour avis prévoyant une dérogation aux durées maximales des plans d'apurement institués par le projet ; cette dérogation concernerait exclusivement les prêts immobiliers destinés à l'acquisition d'une résidence principale dont le débiteur conserverait la propriété dans le plan.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis instaurant un registre dans lequel seraient recensées toutes les opérations de crédit aux particuliers avec leurs principales caractéristiques.

La rapporteure pour avis a indiqué avoir entendu sur ce sujet des associations familiales et de consommateurs parmi les plus représentatives qui, à sa surprise, se sont ralliées à cette idée. Le présent amendement entoure de garanties multiples le registre qu'il est proposé d'instituer : outre la protection générale résultant de la loi relative à l'informatique et aux libertés, il serait prévu un accord explicite obligatoire de l'emprunteur pour la consultation du fichier et l'inscription des opérations de crédit, la gestion par la Banque de France, seule habilitée (avec les autres organismes de service public) à exploiter le registre à des fins statistiques, et l'interdiction de tout usage commercial du registre.

La commission a *adopté* cet amendement.

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

Article additionnel après l'article 27

Rapport du gouvernement

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure pour avis prévoyant le dépôt, en 2008 au plus tard, d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la présente loi.

Article 28

**Applicabilité de la saisine du juge d'instance aux demandes antérieures
à la publication de la loi**

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 28 sans modification.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption du titre III du projet de loi, ainsi modifié.

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales donne un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi n° 950 dont elle est saisie.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Avant l'article 27

Amendement n° 52 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis

Insérer l'article suivant :

« Avant le 30 juin 2004, le gouvernement dépose sur le bureau des deux assemblées parlementaires un rapport dans lequel il étudie les mesures à prendre pour assurer un traitement équitable, dans le cadre d'une procédure de traitement collectif des créances, des situations d'insolvabilité qui ne peuvent bénéficier ni de la procédure de redressement et de liquidation judiciaires des entreprises prévue par le code du commerce, ni de celles de surendettement et de rétablissement personnel prévues par le code de la consommation ».

Article 27

• Amendement n° 53 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis

I. - Compléter le II de cet article par les dispositions suivantes :

« 2° Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est institué auprès de chaque commission une cellule chargée de la prévention du surendettement et de l'accompagnement social des surendettés, qui élabore un programme d'actions et coordonne les interventions des services publics, notamment ceux chargés de l'aide sociale et du versement des prestations sociales, et des associations ».

II. – En conséquence, insérer au début du II de l'article 27 le numéro d'ordre : « 1° ».

• Amendement n° 54 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis

Rédiger ainsi le III de cet article :

« III. – L'article L. 331-2 est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour l'application des présentes dispositions, sont réputées créatrices de dettes non professionnelles les cautions données pour des motifs non professionnels et non lucratifs, quel que soit l'objet de l'obligation cautionnée ; la caution est créatrice d'une dette non professionnelle dès lors qu'il est constaté que celui qui l'a donnée n'a pas – ou plus – d'intérêt et ne participe pas – ou plus – à l'activité ou l'entreprise au titre desquelles une obligation a été cautionnée ».

« 2° Dans la dernière phrase du deuxième alinéa, après les mots « à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage », sont insérés les mots : « , majoré d'un montant forfaitaire par personne à charge, ».

• Amendement n° 55 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis

I.- Dans le deuxième alinéa (1°) du IV de cet article, remplacer les mots : « une phrase ainsi rédigée », par les mots : « les dispositions suivantes ».

II.- Au début du troisième alinéa du IV de cet article, remplacer le mot : « celle-ci » par les dispositions suivantes :

« Tout magistrat de l'ordre judiciaire qui constate qu'une partie à une affaire dont il est saisi est susceptible de se trouver dans la situation définie à l'article L. 331-2 peut alerter la commission de surendettement compétente. Le cas échéant, celle-ci propose à l'intéressé d'engager la procédure. La commission ».

• **Amendement n° 56 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

A l'article L. 331-3-2 du code de la consommation :

Substituer au dernier alinéa de cet article les deux alinéas suivants :

« Le juge désigne un liquidateur qui peut être le mandataire. Il dispose des biens du débiteur dans les conditions et sous les limites prévues au présent article et par le code du commerce, notamment à son article L. 622-9 ; il rend compte de sa mission au juge dans des conditions fixées par décret.

« Le liquidateur dispose d'un délai de douze mois pour vendre les biens du débiteur à l'amiable ou, à défaut, dans les conditions définies par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. Lorsqu'il envisage la cession d'un bien ou d'un droit immobiliers, il notifie au débiteur les conditions de la vente projetée et celle-ci ne peut être définitivement conclue qu'un mois après cette notification ; durant ce délai, le débiteur peut requérir le juge d'interrompre la réalisation de la vente. Le dépôt de cette requête suspend la réalisation de la vente jusqu'à la décision du juge. Le cas échéant, le juge interrompt la vente pour insuffisance de prix. »

• **Amendement n° 57 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

A l'article L. 331-3-5 du code de la consommation :

A la fin du dernier alinéa de cet article, substituer au mot « cinq » le mot « huit ».

• **Amendement n° 58 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

A l'article L. 331-3-5 du code de la consommation :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Une procédure de rétablissement personnel ne peut être ouverte au profit d'une personne qui a déjà bénéficié de cette procédure ».

• **Amendement n° 59 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

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

« Les mesures du plan peuvent excéder ces délais lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur ».

• **Amendement n° 60 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

Après la première phrase du dernier alinéa du VIII de cet article, insérer la phrase suivante :

« Les mesures recommandées peuvent excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont les recommandations de la commission permettent d'éviter la cession par le débiteur ».

• **Amendement n° 61 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« X. – 1° Il est inséré un article L. 333-4-1 ainsi rédigé :

« Il est institué un registre national dans lequel les caractéristiques de toute opération de crédit consenti à des particuliers pour un objet non professionnel sont inscrites, sous réserve de l'accord de l'emprunteur.

« Ce registre est tenu par la Banque de France dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les établissements de crédit tels que définis par le code monétaire et financier, ainsi que tous autres établissements habilités à pratiquer habituellement des opérations de crédit, sont tenus de proposer à leurs clients particuliers l'inscription dans ce registre de toute opération de crédit qu'ils leur consentent. Les emprunteurs peuvent refuser cette inscription.

« Les établissements de crédit tels que définis par le code monétaire et financier, ainsi que les autres établissements habilités à pratiquer habituellement des opérations de crédit, ne peuvent consulter les données nominatives contenues dans le registre qu'avec l'accord explicite des personnes concernées et en vue d'une opération de crédit déterminée.

« Seuls sont également autorisés à accéder à ces données les membres des commissions de surendettement et les magistrats intervenant dans les procédures prévues par le présent titre et à l'article L. 628-1 du code du commerce, ainsi que les particuliers pour les données les concernant personnellement dans les conditions prévues aux articles 34 et suivants de la loi n° 78-17 précitée. La diffusion de ces données à des personnes non autorisées à y accéder est sanctionnée dans les conditions prévues aux articles 41 et 43 de cette loi.

« L'utilisation des données du registre aux fins de réalisation de fichiers commerciaux, notamment en vue de la préparation d'offres de crédits à des groupes de clients ainsi détectés, est interdite et passible des peines prévues à l'article L. 226-21 du code pénal. Seule la Banque de France et, le cas échéant, les autres organismes chargés d'une mission de service public sont autorisés à mettre en œuvre des traitements de ces données à des fins statistiques.

« 2° A la fin de l'article L. 333-5, les mots « de ces informations » sont remplacés par les mots « des informations mentionnées aux articles L. 333-4 et L. 333-4-1 ».

« 3° Le premier alinéa de l'article L. 333-7 est complété par les dispositions suivantes :

« , à l'exception de celles de l'article L. 333-4-1, qui ne s'appliquent qu'aux contrats de crédit passés ou reconduits postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n°.... du.... d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ».

Après l'article 27

• **Amendement n° 62 présenté par Mme Cécile Gallez, rapporteure pour avis**

Insérer l'article suivant :

« Avant le 31 décembre 2008, le gouvernement dépose sur le bureau des deux assemblées parlementaires un rapport dans lequel il présente et évalue les conditions de mise en œuvre, la pertinence et l'efficacité de la procédure de rétablissement personnel et des autres mesures prises en matière de prévention et de traitement du surendettement dans le cadre de la présente loi. Le cas échéant, ce rapport envisage de nouvelles mesures législatives et réglementaires ».

ANNEXES

I.- LISTE DES AUDITIONS

La brièveté des délais d'examen du projet a limité le nombre de contacts qu'a pu prendre votre rapporteure. Elle a néanmoins pu rencontrer les représentants de :

- **l'Association nationale des juges d'instance ;**
- **la Fédération bancaire française ;**
- **la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie ;**
- **l'Union nationale des associations familiales ;**
- **l'association CRESUS Alsace (Chambre Régionale du Surendettement Social) ;**
- **la société Lafayette Services (groupe LASER-COFINOVA).**

II.- LETTRE D'UN MÉNAGE SURENDETTÉ

N° 1002 – Rapport : ville et rénovation urbaine (Cécile Gallez)