

SAF COMMUNICATION
Organisme de formation n° 11 75 26 108 75

**Formation organisée Samedi 21 mars 2009 à CAEN
par la Commission droit de la Consommation/droit au Logement
du Syndicat des Avocats de France
Avec la participation de l'ordre des Avocats du Barreau de Caen**



DOSSIER

SAF

SAF COMMUNICATION 34, rue Saint Lazare 75009 Paris
Tél. : 01 42 82 01 26 Fax : 01 45 26 01 55 www.LeSaf.org saforg@orange.fr

PROGRAMME

Matinée

09h30

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE
Place Fontette à CAEN

L'ACCES AU CREDIT ET LE CREDIT RENOUVELABLE

*Modérateur : Olivier LEHOUX,
Avocat au Barreau de CAEN*

10h00

Ouverture du colloque et allocution de bienvenue
*Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des avocats de
CAEN, Xavier ONRAED*

■ Introduction générale

*Jean-Jacques GANDINI, avocat à Montpellier,
président de la commission consommation-
logement du SAF*

■ L'encadrement du crédit à la consommation : historique, contenu et réforme à venir

*Madame Delphine BAZIN-BEUST, Maître de
conférence à l'Université de CAEN*

11h00

■ Le problème du crédit renouvelable – pratique et dévoiement

Table ronde animée par JJ GANDINI
*Mme Françoise MARTIN, directrice
départementale "Concurrence Consommation
Répression des Fraudes".
Sandrine DESCAMPS pour CETELEM au nom de
l'association des Sociétés de Crédit
Laurence BABON pour CARREFOUR
Marie-Françoise DELAHAYE, Confédération
syndicale des familles (CSF)*

11h45

■ Comment lutter - perspectives, propositions

Table ronde animée par JJ GANDINI
*Martine TIMSIT, conseillère auprès du Médiateur
de la République,
Gérard BECHER, U.F.C. Que choisir
Frédérique PFRUNDER, Confédération du
Logement et du cadre de vie (CLCV)
Un représentant de la Chambre Nationale des
Huissiers de Justice*

12h30 débat

Après-midi

Maison de l'Avocat
3 avenue de l'Hippodrome à CAEN

LES PROCEDURES LIEES AU SURENDETTEMENT

*Modérateur : Olivier LEHOUX,
Avocat au Barreau de CAEN*

14h00

■ A propos de la procédure de surendettement, historique et réflexion

*Gilles PAISANT, Professeur à l'Université de
Savoie*

14h30

■ Présentation des procédures liées au surendettement

- **La prise en charge du surendettement par la
commission de surendettement de la Banque
de France**
*Monsieur Maxime MAURY, Directeur régional
de la Banque de France*
- **La procédure de surendettement devant le
Tribunal d'instance**
*Madame GEORGEAULT, Vice-présidente du
TGI de NANTES*
- **Les situations de surendettement
appréhendées par le Juge de l'exécution
hors procédure de surendettement**
*Madame HEIJMEIJER, Vice-Présidente du
TGI de CAEN*

15h30

■ Rôle de conseil et d'assistance de l'avocat Présentation d'un vademecum

*Noura AMARA-LEBRET, avocat à ANGERS,
Catherine KERSUAL, avocat à ROUEN, et
Dominique MAUGEAIS, avocat à CAEN, membres
de la commission consommation-logement du SAF*

16h00 débat

17h00 clôture du colloque

INTRODUCTION

Jean-Jacques GANDINI

Le Président du Syndicat des Avocats de France, Jean-Louis BORIE, tenait à être présent aujourd'hui pour saluer le renouveau de la commission « droit de la consommation - droit au logement » et la tenue de son premier colloque, mais il en a été empêché car se tiennent en même temps à Paris les « Etats Généraux de la Justice Pénale » pour dénoncer les mesures gouvernementales liberticides qui se sont accumulées ces derniers dix-huit mois.

Il m'a donc demandé de le remplacer et c'est avec ma double casquette de membre du Bureau National et de président de la Commission « droit de la consommation - droit au logement » que j'ai le plaisir d'être ici.

Le SAF est surtout connu pour ses colloques de droit pénal et de droit social, ses deux piliers initiaux, auxquels sont venus s'adjoindre depuis le droit des étrangers et le droit de la famille. Voilà maintenant que la commission « droit de la consommation » qui avait été active dans les années 1980 et 1990 - et dont je faisais partie avec notamment Christian Brasseur, Pierre Bouaziz et Martine Bosc -, renaît de ses cendres depuis 2005. S'étant adjoint le « droit au logement », elle a commencé par travailler sur l'« action de groupe » qui a fait l'objet d'une motion adoptée lors de notre congrès de Rennes de novembre 2007 - action de groupe qui nous avait été annoncée pour 2008 sous forme d'un projet de loi à nouveau reporté compte tenu des vives réticences du MEDEF... -, et a décidé ensuite de travailler sur deux axes :

Le « surendettement » qui fait l'objet de ce premier colloque ' nouvelle formule ' et le « droit au logement opposable » qui va déboucher sur notre deuxième colloque prévu à la fin de cette année 2009 à Marseille. Prochaine étape en 2010 : sera abordé le thème des « clauses abusives », raison pour laquelle j'ai assisté ce vendredi 20 mars au siège de la Cour de Cassation au colloque organisé par la « Commission des Clauses Abusives » à l'occasion de son 30^e anniversaire.

Mais pour en revenir au thème de notre colloque « Crédit – surendettement... L'effet boomerang », on ne pouvait rêver timing plus parfait au vu des déclarations ces derniers jours de Madame Christine LAGARDE, Ministre de l'Economie et des Finances, qui vient de présenter un projet de loi visant à réformer le crédit à la consommation et destiné à responsabiliser (sic !) les établissements prêteurs.

Ce projet, qui ne fait que transposer une Directive Européenne de 2008, indique notamment que les règles de protection s'appliqueront pour tous les crédits à la consommation jusqu'à un montant de 75 000 €, les délais de rétractation passeront de 7 à 14 jours et un encadrement plus strict de la publicité en matière de crédit renouvelable est également prévu, mais dans son intervention en début d'après-midi Monsieur le Professeur Gilles PAISANT y reviendra plus en détail.

On peut d'ailleurs s'interroger à propos de la mise en oeuvre pratique sur le terrain et des moyens de la contrôler, à l'heure où la « Direction Générale de la Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes » est menacée d'implosion avec une dilution des prises de décision au niveau départemental au détriment d'une vue d'ensemble, ce que Monsieur Alain BAZOT, président de l'« Union Fédérale des Consommateurs », dans le

numéro de mars 2009 de la revue « Que Choisir ? » évoque comme la « chronique d'une mort annoncée ».

J'ai d'ailleurs, au nom du SAF, signé la pétition des Syndicats des Fédérations des Finances qui nous ont alerté sur ce point et vous renvoie sur leur site :

www.consommateursendanger.org

La législation en matière de surendettement est un long parcours du combattant et s'il y a eu un certain nombre d'avancées en la matière, c'est notamment dû à la vigilance et la pression constante des associations de consommateurs auxquelles je me plais ici à rendre hommage.

Avant 1989, c'était quasiment le degré zéro : le débiteur surendetté pouvait uniquement assigner devant le tribunal d'Instance chacun de ses créanciers afin d'obtenir sur la base de l'article 1244 du Code civil des délais de grâce ne pouvant excéder deux ans, ainsi qu'un sursis à exécution des poursuites éventuellement engagées à son encontre.

Devant la forte augmentation dans les années 80 de l'endettement des ménages français ayant en outre de plus en plus de mal à assurer le paiement de leurs échéances, les pouvoirs publics ont dû réagir et le 31 décembre 1989 a été votée la loi « relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles » dite Loi NEIERTZ, du nom de la Secrétaire d'Etat à la Consommation à l'origine de sa promulgation.

Ont suivi :

Le 8 février 1995, la loi « relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative » portant réforme du dispositif du traitement du surendettement.

Le 23 janvier 1998, la loi « réglementant les rapports entre le surendettement et la saisie immobilière ».

Le 29 juillet 1998, la loi « d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ».

Enfin, le 1^{er} août 2003 la loi BORLOO instituant la « procédure de rétablissement personnel » et le 18 janvier 2005 la 2^e loi BORLOO sur la « procédure de traitement du surendettement ».

Mais si on a tenté ainsi de guérir les situations de surendettement, on ne s'est pas pour autant attaqué à la racine du mal.

L'enquête quasi exhaustive menée en 2004 par la Banque de France portant sur près de 340 000 dossiers jugés recevables par les commissions est très révélatrice :

85 % des dossiers de surendettement ne sont pas dus à un excès de crédit.

Le chômage est à l'origine de 31 % des dossiers déposés en commission, suivi des séparations ou divorces à l'origine de 15 % des dossiers.

Le surendettement actif ne représente que 27 % et seuls 10 % contiennent un crédit immobilier.

Par contre 64 % des dossiers, soit les 2/3 comportent un ou plusieurs crédits revolving (6 en moyenne), et 87 % sont constitués à la fois de charges courantes et de crédits.

Depuis 1989, on en est à plus de deux millions de dossiers traités : le surendettement est devenu un véritable phénomène social, je dirai même un véritable fléau social.

C'est l'objet des travaux de cette journée mais on ne pourra pas non plus faire l'économie d'une réflexion sur l'état de notre société qui nous pousse à consommer pour consommer, et privilégie l'Avoir aux dépens de l'Etre.

L'encadrement du crédit au consommateur : Historique, contenu et réformes à venir

Delphine BAZIN-BEUST

Maître de conférences

Faculté de Droit Université de Caen Basse-Normandie,

Vice Doyen chargée de la filière AES

1. « *La cigale ayant chanté tout l'été, se trouva fort dépourvue quand la bise fut venue* ». Par cette allégorie animalière, Jean de La Fontaine décrit la société de son époque : d'un côté, ceux dans le besoin, de l'autre ceux qui auraient les moyens de les soutenir mais qui s'y refusent. Cette époque est révolue. Dans notre société de consommation, les fourmis sont devenues prêteuses. Rares sont celles qui éconduisent les cigales en leur déclarant : « *Et bien dansez maintenant* » !
2. Soucieux de protéger les particuliers recourant à l'emprunt afin de financer l'acquisition de biens de consommation courante tout en soutenant l'économie, le législateur a, à la fin des années 1970, encadré le crédit au consommateur. Désormais, les consommateurs emprunteurs ne seraient plus soumis au droit commun du prêt contenu dans le Code civil. Dans les années qui ont suivi, les établissements financiers, rejoints bientôt par les magasins de grande surface et vendeurs par correspondance, n'ont cessé de développer leur offre de prêt et d'inciter les ménages à emprunter en leur proposant une réserve de crédit, dénommée par la pratique « crédit renouvelable », « crédit permanent » ou selon l'anglicisme « crédit revolving ». Cette mise à disposition permanente d'une somme d'argent sur un compte bancaire, sous forme d'une ligne de crédit, est utilisable librement par virement ou chèque. Elle est assortie ou non d'une carte de crédit pour payer des achats ou retirer des espèces. Le crédit est doublement renouvelable : la réserve est réutilisable et reconstituable en fonction des remboursements.
3. D'endettés, certains consommateurs sont devenus « mal endettés » puis surendettés. Alors que ces dernières années les particuliers ont été encouragés à devenir propriétaires de leur logement, le lien entre le crédit immobilier et le surendettement est beaucoup moins établi qu'il ne l'est avec le crédit à la consommation. Il faut certainement expliquer ce constat par l'extrême sélection des candidats et les exigences imposées par les établissements de crédit préalablement à l'octroi des prêts immobiliers. Les techniques de marketing mises au point par les dispensateurs de crédit ont pour but d'inciter au crédit, au point parfois de le banaliser. Quant aux pouvoirs publics, en même temps qu'ils cherchent à endiguer et à encadrer le surendettement, ils tentent de relancer l'économie en encourageant le crédit. En témoignent la création, en 2006, de l'hypothèque rechargeable pour garantir l'acquisition de biens de consommation courante et l'instauration du prêt viager hypothécaire, les prêts à taux zéro et les formules « un euro par jour » pour les jeunes désireux d'acquérir un ordinateur ou de financer leur permis de conduire. D'un point de vue collectif, l'augmentation du crédit est synonyme de croissance, de soutien à l'activité économique. Considérée individuellement, elle est susceptible d'aggraver l'endettement et d'ouvrir la voie au surendettement.
4. Au surendettement dit « actif » des années 1980 né d'une accumulation excessive et démesurée de crédits, s'est substitué le surendettement dit « passif » consécutif à une perte subite de revenus en lien avec un « accident de la vie » (licenciement, rupture familiale, maladie, handicap ...). Parfois aussi, et précisément pour faire face à ce surendettement lié à un manque de revenus chronique, les ménages recourent à des emprunts à finalité de trésorerie. Si le crédit n'est pas à lui seul la cause de l'endettement, il peut en devenir la conséquence. D'un crédit « libérateur » permettant de satisfaire un « coup de cœur » sans puiser dans l'épargne constituée, on passe à un crédit « oppresseur ». Même si plus de la moitié des crédits renouvelables accordés n'atteignent que des montants modestes, le risque de surendettement

est aggravé en raison de leur multiplicité sur la tête d'un même emprunteur et la fragilité des revenus de ce dernier.

5. Le crédit renouvelable représente actuellement près de 24% des encours de crédit à la consommation (près de 33 milliards d'euros) ; plaçant ainsi la France au 2^{ème} rang entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. Il y aurait 43 millions de comptes de crédits renouvelables ouverts, dont 22 millions sont actifs. Les liens entre le crédit renouvelable et le surendettement sont avérés. Dans 85% des dossiers de demande d'ouverture d'une procédure de traitement du surendettement figure un crédit renouvelable et en moyenne un ménage emprunteur en détient 5.
6. La réforme du crédit renouvelable est en cours. Son annonce officielle s'est faite lundi dernier 16 mars 2009 par Madame Lagarde, Messieurs Châtel et Hirsch devant les associations de consommateurs. Elle doit, selon nous, participer à la prévention du surendettement. Tel est le thème général de notre journée d'étude. Nous allons vous exposer notre réflexion en trois temps.

I- Historique de la législation applicable au crédit au consommateur

7. Préalablement à l'exposé des lois ayant successivement encadré le crédit au consommateur, rappelons certaines règles de portée générale.

A- Les règles générales au taux d'intérêt

8. Le Code civil impose un formalisme *ad validitatem* à la stipulation d'intérêts conventionnels : leur taux doit être fixé par écrit. La loi du 28 décembre 1966 a poursuivi dans la même direction en exigeant la mention du taux effectif global dans tout écrit constatant un prêt soumis au code de la consommation. Cette indication est requise à peine de sanction pénale (amende de 4500 euros). La jurisprudence déclare également nulle la seule stipulation d'intérêt et fait application du taux légal. Cette même loi de 1966 a réglementé l'usure dont les dispositions figurent à l'article L. 313-3 du Code de la consommation. Soit dit en passant, cette place n'est peut-être pas la meilleure car il s'agit d'une disposition non exclusivement réservée aux consommateurs. Si le législateur a récemment autorisé l'exclusion des règles sur l'usure dans certains prêts consentis à des professionnels, elle en a maintenu l'exigence à l'égard des emprunteurs consommateurs.

B- L'apparition des règles consuméristes

1) La protection des consommateurs emprunteurs

9. Les règles protectrices et dérogatoires applicables aux consommateurs recourant au crédit datent de deux grandes lois pionnières du droit de la consommation distinguant selon la nature immobilière ou mobilière de l'opération à financer. La loi n°78-23 du 10 janvier 1978, complétée par deux décrets des 17 et 24 mars 1978, a réglementé le crédit à la consommation. Ses dispositions sont inscrites depuis 1993 aux articles L. 311-1 et suivants du Code de la Consommation (et R. 311-4 et suivants). L'année qui a suivi, le législateur a réglementé le crédit immobilier par la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979. Le dispositif de la première loi Scriveneer de 1978 a été modifié à plusieurs reprises. La loi du 23 juin 1989 (Neiertz I) prohibe la publicité pour le crédit gratuit. La loi n°2003-706 de sécurité financière du 1er août 2003 a renforcé l'information du consommateur emprunteur (notamment sur le caractère obligatoire ou facultatif d'une assurance, sur la nature des risques garantis durant l'exécution du contrat) et encadré la publicité sur le crédit à la consommation. La loi n°2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur a libéralisé la publicité du crédit gratuit, notamment en l'autorisant hors des lieux de vente. Le prêteur doit

alors proposer à l'acheteur payant au comptant un prix inférieur et indiquer qui supporte le coût de ce crédit. Ce choix du législateur est contestable dans la mesure où il encourage les consommateurs à acheter, croyant faire une bonne affaire alors que généralement l'avantage procuré par l'absence d'intérêt conventionnel se trouve répercuté sur le prix d'achat. Pour éviter cette pratique, l'article L. 311-7 du code de la consommation plafonne la fixation du prix. Six mois plus tard, l'ordonnance du 6 juin 2005 sur les services financiers à distance, a transposé la directive du 23 septembre 2002. Les contrats de prêt conclus à distance relèvent dorénavant des articles L. 121-20-8.

2) La protection des consommateurs surendettés

10. Une dizaine d'années après l'encadrement de l'accès des consommateurs au crédit, le législateur, poussé par le phénomène de l'endettement a instauré pour la première fois- un règlement collectif de dettes des consommateurs, inspiré des procédures collectives des entreprises consacrées par le Code de commerce de 1807. Tel fut l'objet de la loi Neiertz n° 89- 1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers, désormais codifiée aux articles L. 330-1 et suivants du Code de la consommation. Auparavant, la défaillance des consommateurs était traitée uniquement sous l'angle des délais de paiement des articles 1244-1 et suivants du Code civil. Initialement, la loi distinguait la procédure de règlement amiable confiée aux commissions départementales de surendettement de la procédure de redressement judiciaire civil relevant du juge d'instance. En permettant de d'effacer partiellement certaines dettes du consommateur, ce dispositif a prévu des règles dérogatoires au droit des obligations, en particulier à la force obligatoire du contrat.

11. Depuis 1989, la législation sur le surendettement a été reformée. La loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution a substitué le juge de l'exécution au juge d'instance. En raison de l'engorgement des affaires devant ce magistrat, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 a revu la répartition des pouvoirs entre l'instance judiciaire et l'instance administrative. Le juge n'aura plus qu'un rôle d'homologation des recommandations émises par la commission de surendettement. Une réforme plus conséquente s'est produite avec la loi n° 98-567 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. En même temps qu'elle organisait le surendettement et la saisie immobilière, elle a introduit des modifications afin de tenir compte du surendettement passif apparu entre temps. L'innovation majeure résulte de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 avec la création d'une nouvelle procédure : la procédure de rétablissement personnel inspirée de la faillite civile pratiquée en Alsace-Lorraine et permettant d'aboutir à l'effacement total des dettes après la vente des biens personnels du consommateur.

12. Cette frénésie législative ne s'est pas achevée en 2003. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a étendu le reste à vivre et reconnu un privilège au bailleur face aux établissements de crédit prêteurs. La loi n° 2007-790 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a ponctuellement modifié la réglementation de la procédure de rétablissement personnel. Pour les débiteurs insolvables de manière non irrémédiable, la commission de surendettement a désormais le pouvoir de recommander l'effacement partiel des dettes du débiteur sans attendre l'expiration d'un moratoire de deux ans. La saisine du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel suspend les procédures d'exécution, y compris l'expulsion, jusqu'au jugement d'ouverture (L331-3-1 du Code de la consommation). Enfin, l'article L332-8 a été modifié. Sont exclus de la liquidation judiciaire non plus les « meubles meublants nécessaires à la vie courante » mais les « biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 », ainsi que ceux « dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale », outre les « biens non

professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle ». Des simplifications ont été apportées à la procédure de rétablissement personnel par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007, comme la concomitance possible des jugements d'ouverture et de clôture de la PRP. La dernière modification de la matière résulte de la loi du 4 août 2008 dite LME, laquelle permet à la personne qui s'est portée caution des dettes d'un entrepreneur individuel ou d'une société (ainsi qu'au codébiteur) d'être déclarée surendettée par application de l'article L. 330-1 du Code de la consommation. Si l'on perçoit l'enjeu de cette modification (permettre à des personnes non éligibles aux procédures collectives des entreprises de voir leurs dettes traitées collectivement), elle contribue néanmoins à brouiller les frontières des deux procédures et à repousser les limites du droit de la consommation. En principe, ce droit a vocation à s'appliquer aux consommateurs, personnes physiques agissant dans le cadre de leur activité personnelle, familiale, domestique. En conséquence, les dettes professionnelles sont traditionnellement exclues de la procédure de traitement du surendettement, et parmi elles, les dettes souscrites par les dirigeants de société qualifiées de cautionnement commercial par leur objet. La modification opérée en 2008 va permettre à des cautions dites intéressées, garantissant des dettes en rapport avec leur profession, d'être régies par le droit de la consommation.

13. Au fil des années, la motivation du législateur fut de protéger les consommateurs contre les possibles abus des dispensateurs de crédit. On pense là aux augmentations de la réserve de crédit décidées d'office par le prêteur. Elle consista également à les préserver d'eux-mêmes en leur permettant de ne pas céder inconsidérément aux « sirènes » des souscriptions irréflechies.

II- Contenu de la législation applicable au crédit renouvelable

14. . Le crédit renouvelable étant un crédit à la consommation, il est soumis aux règles générales le concernant. Progressivement le législateur, consacrant en quelque sorte sa spécificité et certainement ses dangers, lui a appliqué des dispositions particulières.

A- Les règles générales du crédit à la consommation et les modifications prévisibles

15. Comme tout crédit à la consommation, le montant du crédit renouvelable est plafonné à 21 500 euros. Il passera prochainement à 75 000 euros en application de la réforme du crédit à la consommation rendue nécessaire par la transposition de la directive du 23 avril 2008 relative au crédit au consommateur. Cette modification aura *a priori* peu de portée dans la mesure où ce type de crédit est d'un montant modeste, entre 300 et 3000 euros, et destiné à de la trésorerie. Toutefois, si actuellement un consommateur vient à envisager un rachat de plusieurs crédits renouvelables dont le cumul excède cette somme de 21 500 euros, il ne bénéficie pas des dispositions protectrices, notamment celles prévues en cas de défaillance ou de remboursement anticipé. L'avant-projet de loi de mars 2009 supprime cet inconvénient puisque, dorénavant, aucune limitation du montant des crédits regroupés ne sera posée.

1) Le formalisme informatif

16. La publicité pour un crédit à la consommation est réglementée : elle doit être loyale et informative selon l'article L. 311-4. Depuis 2005, la publicité pour un crédit gratuit est autorisée (article L. 311-6). L'offre écrite préalable, rédigée selon un modèle type, doit comporter des mentions obligatoires à peine de sanction pénale (amende) et de sanction civile (déchéance des intérêts), en particulier celles relatives au coût total ventilé du crédit. Par renvoi de l'article L. 311-13 à l'annexe à l'article R. 311-6, le modèle type de contrat à utiliser est le n° 4 tel qu'il résulte d'un arrêté du 19 décembre 2006. Il y est notamment indiqué que le « taux est révisable ». Pour atténuer à cette impossibilité d'indiquer à l'avance le taux de l'intérêt, la loi du 1^{er} août 2003 a consacré à l'article L. 311-9-1 que le relevé mensuel indique

« ... le taux effectif global ». La Cour de cassation a validé la clause de variation visant le taux de base bancaire, conformément à la jurisprudence de l'Assemblée plénière du 1^{er} décembre 1995. Cette variation suivant le taux de base bancaire du prêteur est précisément reprise par le modèle type n° 4. Or, la Commission des clauses abusives a rendu deux avis déclarant abusive cette même clause « *en ce qu'elle ne soumet pas cette variation à des critères objectifs préalablement convenus* ». La réforme annoncée du crédit ne semble pas envisager ce point de contestation. Nous avons un temps fondé des espoirs de clarification dans le décret relatif aux clauses abusives prévues par la loi du 4 août 2008...

17. Le formalisme informatif en matière de crédit sera modifié en application des dispositions de la directive : il y est prévu une uniformisation des informations précontractuelles (au moyen d'une fiche européenne d'information standardisée pour faire jouer la concurrence) et une dissociation entre l'offre préalable et le contrat de crédit.

2) Le délai de rétractation

18. Il est de 7 jours à compter de l'acceptation de l'offre, gratuit et discrétionnaire. Il emporte gel des versements pendant ce délai. Ce délai sera doublé et passera à 14 jours avec la réforme du crédit à la consommation annoncée le 16 mars dernier et en application de la directive de 2008.

3) Le remboursement par anticipation

19. Actuellement, il est possible partiellement ou totalement et sans indemnité, à condition d'être supérieur à 3 fois la première échéance non échue. La transposition de la directive devrait introduire des modifications en la matière puisqu'elle soumet à une « indemnité objective et équitable » et plafonnée (entre 0.5 et 1 % du montant du crédit remboursé) le remboursement anticipé intervenant pendant une période à taux fixe. Inversement, aucune indemnité ne sera due si le remboursement anticipé intervient pendant une période à taux variable : ce qui devrait concerner le crédit renouvelable.

4) Le plafonnement des indemnités dues au prêteur

20. En cas de défaillance, le Code de la consommation limite les indemnités que le prêteur est en droit de réclamer (article L. 311-30 Code de la consommation).

B- Les règles spécifiques au crédit renouvelable

21. Apportons une précision : l'ordonnance du 23 mars 2006 prohibe la garantie des crédits permanents par une hypothèque rechargeable. L'inverse aurait permis la garantie d'un crédit renouvelable par une hypothèque elle aussi renouvelable ...

1) Le renforcement du formalisme informatif : L. 311-9 code consommation

22. Désormais depuis 2005, l'offre préalable de crédit est imposée pour le contrat initial et également pour toute augmentation du crédit. Ce dispositif est de nature à s'appliquer fréquemment en raison de la pratique suivante développée par les dispensateurs de crédit renouvelable. Initialement, ils proposent une ouverture de crédit plafonnée à un montant (dit montant d'entrée) qu'ils dépasseront par la suite en l'absence de défaillance. Il s'agit en quelque sorte d'un délai d'épreuve.

23. Cette offre préalable doit indiquer que le contrat a une durée maximale d'un an renouvelable et que le prêteur devra faire connaître les conditions de reconduction trois mois avant l'échéance. Ceci a pour but de permettre au consommateur de mieux cerner et maîtriser son endettement. Cependant il ne faut pas perdre de vue que, dans ce type de crédit, le montant du passif varie en fonction de la durée du remboursement. Par conséquent, même si le

consommateur ne renouvelle pas le contrat et ne puise plus dans sa réserve, l'application du taux d'intérêt exorbitant cumulé à l'allongement du délai de remboursement augmentera sa charge financière. Les mesures incluses dans l'avant-projet de loi obligeant, lors de chaque échéance, à mentionner dans le relevé mensuel la durée estimée du remboursement est certainement de nature à renforcer l'information de l'emprunteur, à lui permettre de mieux prendre parti sur le renouvellement ou non de l'ouverture de crédit.

24. Doivent aussi être indiquées dans l'offre préalable les modalités de remboursement des sommes restant dues si le débiteur ne veut plus utiliser son ouverture de crédit. Si le contrat est reconduit, l'emprunteur a le droit de s'opposer aux modifications proposées (au moins vingt jours avant qu'elles deviennent effectives et en utilisant un bordereau-réponse joint aux informations écrites).

25. A tout moment, l'emprunteur peut demander la réduction de la réserve de crédit, sa suspension ou la résiliation du contrat. L'objectif est de permettre au consommateur de ne pas rester prisonnier de ce contrat. S'il refuse les nouvelles conditions de taux ou de remboursement proposées lors de la reconduction, il doit rembourser aux conditions antérieures sans utiliser à nouveau l'ouverture de crédit. Si pendant trois ans consécutifs, l'ouverture de crédit ou les moyens de paiements associés n'ont pas été utilisés, le prêteur qui veut reconduire le contrat doit adresser à l'emprunteur (à l'échéance de la troisième année), un document comportant certaines indications. En l'absence de retour de ce document par l'emprunteur, signé et daté, au plus tard 20 jours avant l'échéance du contrat, il est résilié de plein droit.

26. Depuis juillet 2002 et en application de la loi Murcef de 2001, la mention « carte de crédit » doit être indiquée au *recto* de la carte en caractères lisibles. L'objectif est d'indiquer au consommateur que cette carte n'est pas une carte ordinaire. On peut douter de l'efficacité de cette mention lorsque de telles cartes sont remises aux clients d'un grand magasin. Réalisent-ils vraiment qu'ils souscrivent un crédit à la consommation ?

27. Si le prêteur ne respecte pas le formalisme de l'offre préalable, il s'expose à une amende pénale (de 1500 euros) et surtout à une sanction civile dissuasive : la déchéance du droit aux intérêts ; l'emprunteur n'étant tenu qu'au remboursement du capital. Le prêt devient gratuit.

2) L'information mensuelle : L. 311-9- 1 code consommation

28. Le prêteur doit adresser à l'emprunteur tous les mois et dans un délai raisonnable avant la date de paiement un état actualisé de l'exécution du contrat de crédit comportant certaines mentions : date d'arrêté du relevé et du paiement, fraction du capital disponible, montant de l'échéance dont la part d'intérêts, le taux de la période et le TEG, le cout de l'assurance éventuellement, la totalité des sommes exigibles, les remboursement effectués depuis le dernier renouvellement (dont la part versée au titre du capital emprunté et celle versée au titre des intérêts et frais divers), la possibilité de demander la réduction de la réserve, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation du contrat, le droit à tout moment de payer comptant tout ou partie du montant restant (sans se limiter au montant de la dernière échéance).

29. Les règles protectrices instaurées n'ont pas permis d'atteindre intégralement l'objectif que le législateur s'était assigné, à savoir renforcer le consentement du consommateur emprunteur pour éviter de souscrire un crédit aggravant son endettement. Si une amélioration de l'information de l'emprunteur s'est produite en 2005 pendant l'exécution du contrat, une certaine opacité demeure lors de sa conclusion. Par ailleurs, le processus de conclusion demeure lourd et complexe ; en particulier les informations diverses dont la compréhension n'est pas toujours effective par les emprunteurs. La proposition en ligne de prêts renouvelables et leur publicité à outrance est de nature à aggraver le phénomène d'incompréhension.

3) Le point de départ du délai de forclusion : L. 311-37 code consommation

30. Selon ce texte réformé par la loi Murcef du 11 décembre 2001, « *les actions engagées devant le tribunal d'instance à l'occasion de la défaillance de l'emprunteur doivent, à peine de forclusion, être formées dans les deux ans de l'évènement qui leur a donné naissance* ». L'objectif de cette disposition teintée de sévérité pour les prêteurs est d'éviter l'accumulation d'arriérés venant gonfler les intérêts et de nature à aggraver l'endettement des emprunteurs. Ils sont contraints d'agir avec diligence. La détermination du point de départ du délai préfix biennal a donné lieu à une jurisprudence mouvementée à propos du crédit renouvelable. Initialement, par assimilation à un découvert en compte, la Cour de cassation retenait le terme de l'ouverture de crédit ; favorisant le prêteur puisque le point de départ du délai était reporté à l'exigibilité du solde débiteur du découvert. L'Assemblée plénière de la Cour de cassation a censuré cette interprétation et retenu la date d'exigibilité de l'obligation qui a donné naissance à l'action, faisant ainsi prévaloir celle assimilant le crédit renouvelable à un prêt classique. Désormais, le délai biennal court « *dans le cas d'une ouverture de crédit reconstituable et assortie d'une obligation de remboursement à échéances convenues à compter de la première échéance impayée non régularisée* ».

31. Le crédit renouvelable est susceptible d'aggraver l'endettement des ménages les plus modestes et les plus fragiles. L'heure de la réforme a sonné.

III- Vers une réforme du crédit renouvelable

32. Il faut réformer non seulement les conditions d'octroi de cette forme de crédit mais également ses procédés de commercialisation, notamment ceux mis au point par les magasins de grande surface. La prévention passe par ces deux voies.

A- La nécessité d'encadrer « un crédit toxique »

33. Le crédit renouvelable présente plusieurs dangers avérés pour les consommateurs qui tiennent à la conjugaison de plusieurs facteurs. Ce thème sera abordé lors de la 1^{ère} table ronde de cette matinée (« *le problème du crédit renouvelable – pratique et dévoiement* »).

1) Le renforcement des conditions d'octroi du crédit renouvelable

34. La directive du 23 avril 2008 prévoit pour le prêteur une obligation de se renseigner. Plus de prudence sera exigée de la part des dispensateurs de crédit, tout crédit confondu. L'époque est à développer la prévention en responsabilisant les acteurs du crédit renouvelable, en rendant ce dernier plus « éthique ». Lors de la remise du rapport Athling le 11 décembre 2008, le Ministre de l'économie et des finances avait annoncé une réforme du crédit à la consommation et le dépôt d'un projet de loi au plus tard le 31 mars 2009. Il était prévu de renforcer l'information de l'emprunteur - en encadrant notamment la publicité -, d'imposer aux établissements de crédit de vérifier la solvabilité de l'emprunteur et de se renseigner sur les incidents préalablement à l'octroi des crédits. Cette initiative prolonge le mouvement jurisprudentiel sur le devoir de mise en garde à l'égard des emprunteurs non avertis relativement à leurs capacités financières et au risque d'endettement. Rappelons que ces emprunteurs non initiés ou profanes visés par la jurisprudence ne sont pas des consommateurs.

35. L'avant-projet de loi présenté le 16 mars dernier va dans cette direction en imposant d'une part aux dispensateurs de crédit un devoir d'explication, une obligation d'évaluer la solvabilité et de consulter le FICP à peine de déchéance du droit aux intérêts. D'autre part, une nouvelle mention devra figurer dans la publicité pour un crédit à la consommation "*Un crédit vous engage et doit être remboursé*", seront interdites les mentions qui suggèrent qu'un crédit améliore la situation financière de l'emprunteur. Quant aux publicités pour des crédits renouvelables, une illustration obligatoire de leur coût par un exemple chiffré (le même dans

toutes les publicités) devra y figurer.

36. La responsabilisation des dispensateurs de crédit exige qu'ils vérifient la solvabilité du candidat. Cela suppose la remise de documents et pièces justificatives divers (avis d'imposition, bulletins de salaire, relevés bancaires...). Mais le discours de Madame Lagarde n'a pas évoqué documents pouvant utilement compléter la connaissance des capacités de remboursement du consommateur. La proposition du sénateur Marini posait l'interdiction de proposer une offre préalable avant présentation de justificatifs de revenus et de charges
37. La réforme relance le débat sur les outils à la disposition des prêteurs tels que les fichiers. Leur consultation est d'autant plus nécessaire lorsque le consommateur ne fait pas partie de la clientèle habituelle du prêteur. Tel est le cas des consommateurs souscrivant des crédits renouvelables dans les établissements de grande surface. La directive de 2008 autorise les prêteurs à « *utiliser des informations fournies par le consommateur non seulement pendant la préparation du contrat de crédit en question, mais également pendant une relation commerciale de longue date* ». On peut donc imaginer que, lors d'un renouvellement du crédit permanent, l'établissement prêteur évalue la solvabilité de son client à partir d'éléments détenus lors de la première souscription.
38. Les associations de consommateurs sont traditionnellement hostiles au fichier positif, lequel recense les informations concernant les emprunteurs bénéficiaires d'un ou plusieurs crédits en cours (les crédits et les incidents de paiement). Les principaux reproches qui lui sont adressés tiennent à des risques de détournement : notation des clients des banques et tarification du risque (afin d'élaborer « un profil » des emprunteurs), extension de la concurrence entre les prêteurs, utilisation à des fins commerciales, atteinte à la vie privée soulignée par la CNIL (« en l'absence de fondement législatif ») et d'inefficacité (il ne permet pas de prévenir les surendettements provoqués par les accidents de la vie par essence imprévisibles et par les autres dettes que celles résultant de crédits). Une proposition de loi avait déjà été déposée en 2003 pour créer un « fichier national des crédits aux particuliers » ; initiative reprise en 2005 et préconisant la création d'un « répertoire des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels ». Pour notre part, les risques d'utilisation de ce fichier positif à des fins commerciales nous semblent pouvoir être écartés si sa gestion est confiée à une autorité administrative ou agréée par les pouvoirs publics.
39. Le procédé du fichier négatif est majoritairement préféré. Il s'agit du FICP créé en 1989 par la loi Neiertz, géré par la Banque de France et consultable par les établissements de crédit. Il recense les incidents de remboursement, le dépôt d'un dossier devant la commission de surendettement et les mesures qui pourront ensuite avoir été adoptées. Comme l'a indiqué M. Hirsch le 16 mars 2009, les délais d'inscription seront réduits afin de favoriser le « rebond », la seconde chance des particuliers fichés et de prévenir le surendettement : ils passeront de 8 à 5 ans pour la PRP, et de 10 à 5 ans pour un PR sans défaillance. Il est prévu de le moderniser afin d'accélérer la détection des difficultés (six semaines en moyenne actuellement pour la prise de connaissance des événements inscrits).
40. Enfin, « *Un crédit responsable est celui qui se rembourse* », selon Madame Lagarde. C'est pourquoi le formalisme informatif pendant l'exécution du contrat sera renforcé : le prêteur devra informer le consommateur-emprunteur dans son relevé mensuel sur la durée estimée du remboursement lors de chaque échéance.

2) Une technique de financement plus onéreuse pour l'emprunteur

41. Le taux d'intérêt conventionnel est plus élevé pour un crédit renouvelable que dans les autres crédits à la consommation et proche du taux de l'usure. En outre, ce taux d'intérêt n'est pas fixe mais variable. C'est le relevé établi mensuellement qui informe l'emprunteur du changement de taux. Lorsqu'il s'engage, le consommateur ignore donc le coût total de son emprunt. Cela est d'autant plus vrai que ce coût est dépendant de l'utilisation de la ligne de

crédit. Il varie en fonction du montant et de la durée du découvert. Si le point de départ est connu, le dénouement de l'opération, lui, est inconnu. Des voix se sont élevées lors des travaux de réforme du crédit à la consommation en faveur d'une modification des règles applicables à l'usure. D'une part, la dualité des taux selon que le montant emprunté dépasse ou non les 1524 euros (respectivement 21.11 ou 21.32 %) et la distinction entre le prêt personnel et les autres catégories de crédit à la consommation est source de complexité et d'incompréhension pour les emprunteurs. En outre, elle pénalise les emprunteurs de prêt renouvelable de faible montant en permettant un TEG plus fort. D'autre part, il serait certainement opportun de réviser le montant actuel de l'usure. Certes, à l'origine le seuil élevé a pour objectif de compenser la prise de risque du prêteur en présence d'un client moins sûr que d'ordinaire. Néanmoins, plus que prévenir les abus des prêteurs, le taux usuraire actuel n'est-il pas un encouragement à pratiquer des tarifs exorbitants à l'égard de populations vulnérables ? Rien n'a été annoncé lors de la présentation de l'avant-projet de loi concernant une éventuelle réforme du calcul de l'usure.

42. Par ailleurs, si les faibles mensualités proposées du crédit permanent sont séduisantes, elles contribuent à augmenter la cherté du crédit. Fréquemment, les prêteurs affectent une partie des remboursements mensuels à des frais divers et variés (frais d'envoi, de prélèvements, d'assurance, de tenue de compte...) qui diminuent la part du capital remboursé et allongent d'autant la durée de remboursement (parfois la part mensuelle de remboursement devient insignifiante). Dans la mesure où la dette s'amortit moins vite, le total des intérêts à payer va progresser. C'est pourquoi, dans l'objectif d'accélérer le remboursement du capital, il a été annoncé que chaque mensualité devrait comporter un amortissement minimum du capital restant dû. C'est un plancher qui est alors fixé. Généralement, un exemple d'utilisation de la réserve est fourni au candidat pour apprécier le coût du crédit proposé mais cette information, peu lisible parfois, est-elle vraiment comprise par son destinataire, voire même lue ? On a vu que les publicités devront comporter cette illustration.

3) Une technique de financement moins protectrice des intérêts de l'emprunteur

43. Le crédit renouvelable n'est pas un crédit lié mais une forme de crédit personnel. Par conséquent, l'emprunteur se trouve privé de la protection légale accordée aux crédits affectés. Ici, la vente ou le service financé sont indépendants du financement et ne voient pas leur sort lié. Dès lors, si le contrat principal vient à être remis en cause, le contrat de crédit qui n'a plus d'utilité n'est pas automatiquement résilié. Certains d'entre nous ont en tête les arrêts de la Cour de cassation. rendus à propos des contrats d'abonnement à des centres de remise en forme financés à crédit et dont l'activité a cessé à la suite d'un incendie ou de l'ouverture d'une procédure collective

44. Le caractère renouvelable du crédit influe sur le montant des sommes empruntées et donc sur le coût final du crédit. Selon une décision récente de la Cour de cassation, il est également susceptible de déterminer le caractère solidaire de la dette d'emprunt. Alors qu'une ouverture de crédit reconstituable assortie d'une carte a été souscrite par une femme avant son mariage, les juges déclarent que « *le contrat s'étant renouvelé tous les ans pendant le mariage et l'emprunt ayant été utilisé pour effectuer des achats de petits montants pour les besoins vestimentaires et mobiliers du ménage, et notamment pour l'enfant commun* », ils en concluent le caractère solidaire de la dette et l'obligation du mari d'en assumer la charge.

45. Le crédit renouvelable est une opération complexe, qui s'échelonne dans le temps et se décompose en diverses étapes. L'emprunteur n'a pas toujours conscience de son plan de financement et des droits que la loi lui accorde. Il donne également lieu à des pratiques commerciales incitatives.

B- Une clientèle captive vulnérable :

46. Ce thème sera abordé lors de la 2^{ème} table ronde de cette matinée (« *comment lutter – perspectives, propositions* »). Nous nous contenterons d'en indiquer les contours et nous permettrons de donner notre avis sur la question.

1) Un encadrement plus stricte des conditions de commercialisation du crédit renouvelable

47. La plupart des titulaires d'un crédit permanent relève des catégories aux revenus les plus faibles. Il existe, en effet, parmi eux une surreprésentation des classes populaires et des personnes fragilisées (chômeurs, retraités, travailleurs pauvres, familles monoparentales) permettant parfois de souligner l'exploitation de la pauvreté par les distributeurs de crédit. Nombreux sont aussi les emprunteurs détenteurs de cartes de crédit multiples. « *Je veux qu'on puisse bien clarifier pour le consommateur-emprunteur d'un côté la fidélité, la remise, le paiement et d'autre part le crédit consommation* » a déclaré Madame Lagarde. « *La fidélité ce n'est pas la soumission* » a renchéri Monsieur Hirsch. Il est prévu qu'il y ait une distinction très claire entre les deux modes de cartes : fidélité récompensant des achats et paiement à crédit.
48. Avec la crise financière de la fin de l'année 2008 et la crise économique, les comportements à risques vont augmenter. Cela est d'autant plus à craindre que, depuis quelques années, le crédit renouvelable est devenu un moyen pour les ménages de financer leurs charges courantes et de maintenir le pouvoir d'achat de certains ménages. Le surendettement devient alors chronique, endémique. Les emprunteurs s'engluent dans la pauvreté. Ce constat est d'autant plus réel que, sur les sites internet, dans certaines revues et dans les lieux de vente, les emprunteurs sont exhortés de manière frénétique à s'orienter vers le crédit permanent, au détriment du crédit affecté et du crédit personnel, pourtant moins redoutables. Le sénateur Marini proposait d'interdire de refuser un crédit affecté pour montant trop faible et d'y substituer un crédit renouvelable.
49. Présent dans le magasin où se trouve le matériel tant convoité, le consommateur parvient difficilement à résister à la pression ou aux arguments de séduction du vendeur également dispensateur de crédit renouvelable. La responsabilisation des particuliers qui souscrivent ce type de crédit s'accorde mal avec leur conclusion sur des lieux de vente, par nature incitatifs à la dépense et peu propices à l'engagement réfléchi. Il a été constaté que plus de la moitié des crédits renouvelables le sont avec des entreprises de la distribution et la majeure partie (plus de la moitié) d'entre eux sont conclus sur les lieux mêmes de vente. Pour exacerber les demandes de crédit, les dispensateurs de crédit ont mis au point des coupons accompagnant les relevés mensuels et qu'il faut renvoyer pour obtenir un chèque ou une nouvelle mise à disposition de fonds. Parfois, c'est l'utilisation de la carte de crédit qui permet d'accumuler des points de fidélité transformables en cadeaux. La publicité, voire le matraquage publicitaire, produisent un effet d'excitation des ménages. Il est certain que ces techniques commerciales incitatives constituent un facteur aggravant de la vulnérabilité des emprunteurs. Même si d'autres circonstances participent au phénomène du surendettement (crise économique, exclusion sociale, chômage, démantèlement de la famille, handicap ...), la participation des acteurs du crédit au surendettement est établie. A défaut d'en être la cause, ils contribuent à son aggravation.
50. Les propositions relatives au crédit renouvelable émises par le sénateur Marini le 13 novembre 2008 visant à responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation et à lutter contre le surendettement sont beaucoup plus radicales : interdiction du démarchage, interdiction de le proposer et de le conclure dans les locaux de grande surface, prohibition de la mention laissant entendre que le crédit renouvelable peut faciliter la gestion de budget ou est assimilé à une épargne, interdiction de refuser un crédit affecté pour un montant trop faible et

d'y substituer un crédit renouvelable, de mettre les fonds à disposition par retrait d'espèces... Jérôme Bédier, Président de la Fédération du Commerce et de la Distribution a fait savoir qu'il était contre ce projet, plus particulièrement, contre l'interdiction du crédit revolving sur les lieux de vente. Or, cette proposition avait également l'avantage de s'attaquer à une forme incitative de distribution du crédit renouvelable, proche de la vente avec prime et consistant à attribuer gratuitement un bien à l'emprunteur (une clé USB, un lecteur MP3 ...). Elle prohibe aussi toute publicité proposant « des lots promotionnels liés à l'acceptation d'une offre préalable de crédit ».

51. Si l'avant-projet de loi présenté par Madame Lagarde le 16 mars 2009 est en retrait par rapport aux initiatives parlementaires proposant l'interdiction de certains procédés incitatifs ou attractifs de clientèle, un palliatif pourra probablement être trouvé dans les nouvelles pratiques commerciales déloyales, trompeuses ou agressives, introduites en droit français par la loi du 3 janvier 2008.

2) Un meilleur accompagnement des consommateurs souscripteurs de crédit renouvelable

52. Il conviendrait de compléter le dispositif préventif annoncé par Bercy en mars dernier par une responsabilisation des emprunteurs. Il ne s'agit pas tant de renforcer leur information au moment où s'ils s'engagent que de s'assurer de la compréhension des informations communiquées. L'illustration obligatoire du coût des crédits renouvelables dans les publicités par un exemple chiffré prévu par l'avant-projet de loi va en ce sens. Il faudrait pouvoir accompagner davantage les consommateurs dans la recherche de l'équilibre de leur budget. L'intervention des associations de lutte contre l'exclusion ou des travailleurs sociaux pourrait être envisagée. Fréquemment en effet, le surendettement résulte d'une gestion non maîtrisée du budget ou des charges excessives du ménage.

53. Des initiatives intéressantes ont été prises par certains organismes associatifs ou financiers. L'UNAF (Union nationale des associations familiales), en collaboration avec des associations de consommateurs, a établi des fiches pédagogiques à destination des jeunes (16-25 ans) pour apprendre à gérer un budget. On peut penser aussi au rôle joué par les « Ecoles des consommateurs » dans la sensibilisation et la responsabilisation des actes de consommation. Certains vont même jusqu'à préconiser l'introduction d'un enseignement consacré à la gestion de budget dans les programmes scolaires du secondaire. L'enseigne Cetelem applique une charte de déontologie dans ses relations clientèles et a mis en place un dispositif d'accompagnement, tout particulièrement pour les particuliers surendettés. En 2007 déjà, le médiateur de la République exhortait les pouvoirs publics à « s'inspirer de ces initiatives privées ». Le Code des bonnes pratiques publicitaires contenu dans le Rapport Athling va en ce sens.

54. Il serait également opportun de favoriser le développement du micro-crédit social ou personnel en alternative à certaines opérations de crédit renouvelable. Certains établissements de crédit en proposent déjà. Ce type de crédit permet aux personnes ne répondant pas aux critères de solvabilité d'accéder à des formules de prêt dans un objectif d'insertion sociale, d'accéder à un logement ou à un emploi. Cela est rendu possible grâce au partenariat entre les acteurs du secteur financier (comme Cetelem) et ceux du secteur associatif (comme CRESUS). La loi de cohésion sociale de 2005 a créé, à cet effet le Fonds de cohésion sociale géré par la Caisse des dépôts et consignations dont la fonction est de garantir les prêts ainsi consentis.

Conclusion

55. La protection des consommateurs contre les risques du crédit renouvelable ne passe pas nécessairement par une interdiction généralisée de cette forme de crédit, laquelle peut avoir son utilité pour une clientèle désireuse de faire face à des décalages de trésorerie. Néanmoins, sa publicité et sa proposition sur les lieux de vente devraient être prohibées en raison de l'incitation à consommer et de la précipitation à emprunter qu'elles provoquent. Tel n'est pas ce qui ressort des propositions annoncées dans l'avant-projet de loi de réforme du crédit à la consommation de mars 2009. L'accroissement de la responsabilité des dispensateurs de crédit est une initiative à saluer. Il est néanmoins regrettable que le choix de Bercy se soit porté sur un fichier recensant les incidents de paiement plus que l'endettement. Toutefois, il ne s'agit que d'un avant-projet qui peut encore évoluer notamment sous l'influence des associations de consommateurs. La réforme du crédit au consommateur et les modifications du traitement du surendettement qui se profilent nous renvoient, une nouvelle fois, aux difficultés à appréhender la paupérisation d'une catégorie de la population dans notre société de consommation.

Les interventions de la DGCCRF en matière de crédit renouvelable

Madame MARTIN

Directrice Régionale de la Concurrence Consommation et Répression des Fraudes

Les unités départementales de la DGCCRF interviennent sur l'ensemble du territoire pour vérifier l'application des règles du crédit à la consommation, soit dans le cadre d'enquêtes générales programmées au niveau national, soit ponctuellement à l'occasion de contrôles divers, sur initiative ou suite à une réclamation.

Les constatations des services peuvent donner lieu soit à des suites pénales, soit depuis peu à des mesures administratives ou civiles qui permettent de faire cesser les manquements.

I. Les conditions d'intervention de la DGCCRF

- Les enquêtes programmées au niveau national

L'objectif de l'administration est de multiplier les contrôles auprès d'un grand nombre d'acteurs économiques et de couvrir une grande partie du territoire, afin d'avoir une vision globale du degré d'application de la réglementation dans un secteur particulier.

Ainsi par exemple une enquête programmée sur les conditions de conclusion, d'exécution et de reconduction des contrats de crédits renouvelables avaient permis de vérifier 1600 contrats de crédits renouvelables, tant auprès des enseignes de la grande distribution que des établissements spécialisés ou des banques.

Dans le cadre d'une enquête sur les publicités pour les crédits à la consommation, 405 contrôles avaient été réalisés sur des publicités diffusés par différents types d'annonceurs.

Actuellement en 2009, une enquête sur les publicités pour le crédit renouvelable est en cours dans 34 départements.

- Les contrôles ponctuels

Le contrôle des règles de crédit constitue une tâche permanente du service, qui est amené à vérifier les conditions d'établissement des contrats de crédit à l'occasion d'enquêtes dans des secteurs divers comme la vente de véhicules, le commerce de meubles, etc.

Par ailleurs, les interventions suite à des réclamations de consommateurs portant sur des transactions amènent également à s'intéresser aux règles de crédit. Il s'agit le plus souvent de plaintes relatives à l'objet de la transaction ou à l'exécution du contrat principal, les réclamations directement liées à l'octroi ou à l'exécution du crédit lui-même étant très peu fréquentes.

Les ventes par démarchage à domicile, ou les ventes dans des locaux provisoires, comme par exemple les ventes itinérantes de meubles méritent en général une attention particulière, car la réglementation sur le crédit peut y être moins bien respectée.

- Les suites

Le code de la consommation prévoit des sanctions pénales pour un certain nombre d'infractions aux règles du crédit, soit des peines contraventionnelles (art. L. 311-34) de 1500 euros pour absence de remise de contrat conforme ou publicité non conforme, ou délictuelles de 30 000 euros (L. 311-35) notamment pour paiement d'une prestation de service avant réalisation, non remboursement des sommes payées d'avances en cas de rétractation de l'emprunteur ou non acceptation du crédit...

Par ailleurs, dans tous les cas une infraction peut être relevée pour pratique commerciale trompeuse visée à l'art. L. 121-1 du code de la consommation (anciennement « publicité trompeuse » avant la loi du 3 janvier 2008).

L'administration dispose également de nouveaux pouvoirs lui permettant de mettre en œuvre des suites administratives ou civiles, instaurées par l'ordonnance du 1er septembre 2005 complétée par les lois du 17 décembre 2007 et 3 janvier 2008.

Le service peut ainsi enjoindre aux entreprises de mettre leurs contrats ou leurs publicités en conformité avec la loi, et également saisir le juge civil en vue de faire cesser des manquements ou agissements illicites.

II. Les constatations de la DGCCRF

- crédit renouvelable

Les infractions constatées ne portent pas spécialement sur le crédit renouvelable. Des enquêtes générales dans ce domaine montrent qu'il y a peu d'infractions formelles. Les dispositions particulières à ce type de crédit sont le plus souvent appliquées.

Les constatations portent davantage sur le caractère complexe et onéreux de ce crédit, qui offre par ailleurs peu de garanties au consommateur.

- Les taux d'intérêt sont très élevés ; bien que destiné à financer dans un premier temps un achat déterminé, ce type de crédit est quasiment systématiquement proposé par la grande distribution, avec des formalités réduites.
- Les offres sont peu lisibles, notamment sur le coût du crédit ; par ailleurs les contrats sont souvent assortis d'une carte de crédit permettant également de retirer des espèces, sans que le client soit réellement informé que toute utilisation de la carte se fait au taux du crédit.
- Enfin le contrat est apparemment déconnecté de l'acte d'achat.

Par ailleurs les échanges que peut avoir le service avec les consommateurs montrent qu'aucune information n'est faite lors de l'établissement du contrat sur la nature du crédit. Certains consommateurs disposent ainsi d'une ouverture de crédit sans qu'ils le sachent, pensant avoir souscrit un crédit classique.

- crédit à la consommation, renouvelable ou classique.

Sur les publicités, une enquête générale avait mis en évidence en 2006 un taux infractionnel de 29 %, concernant essentiellement des manquements formels portant sur le défaut du coût du crédit, la taille des caractères, l'annonce d'un taux erroné ou le défaut de mention des critères restrictifs d'octroi. A noter que l'annonce en gros caractère d'un taux attractif n'est pas interdit, mais a pu être relevé comme publicité trompeuse lorsque le contrôle avait montré que ce taux était très peu pratiqué, car réservé à des sommes élevées empruntées sur de très courtes durées.

Non remise de l'offre préalable : la plupart des anomalies portent sur ce point. En 2008, 60 % des dossiers contentieux établis en matière de crédit à la consommation visaient la non remise de l'offre. Le plus souvent ces infractions sont constatées à l'occasion d'un démarchage à domicile dans les secteurs de l'aménagement de la maison, ou de ventes de meubles par des entreprises qui s'installent durant quelques semaines dans des locaux provisoires. Les ventes d'automobiles sont également concernées. Même si l'offre est établie, le consommateur ne se voit pas remettre les exemplaires qui lui sont destinés, ce qui lui ôte la possibilité de connaître

les modalités de rétractation. Ce comportement est d'autant plus préjudiciable au consommateur lorsque le crédit proposé est en fait un crédit renouvelable.

Les autres infractions les plus courantes portent principalement sur l'absence du montant du crédit sur l'offre préalable, ainsi que sur la non-conformité de l'offre.

Intervention de Madame Laurence BABON, Société CARREFOUR

A Carrefour, l'étude et l'octroi sont effectués par du personnel formé, et chaque décision d'octroi s'appuie sur des systèmes d'aide à la décision. Le client est orienté et reçu dans un espace dédié, situé généralement hors de la surface de vente, à l'entrée du magasin.

Les vendeurs présents sur la surface de vente n'interviennent pas dans le processus d'octroi, et ne sont pas commissionnés sur l'octroi d'un compte de crédit permanent.

La découverte client est réalisée lors d'un entretien. L'identité du client est systématiquement vérifiée. Le budget du client est évalué. Si les revenus peuvent être vérifiés, les charges sont déclarées par le client. L'ensemble des revenus et charges déclarés par le client sont retranscrites sur un document confirmé et signé par le client.

Après vérification de l'identité du client, nous procédons à une interrogation systématique du FICP. Cette interrogation est réalisée automatiquement, et non manuellement. En cas de rapprochement avec une inscription FICP, les vérifications sont réalisées par du personnel S2P.

N'oublions pas toutefois, que sont inscrites au FICP des personnes ayant des incidents de remboursement avec des banques ou sociétés financières. En aucun cas, il ne recense tous les crédits d'une personne.

Moins de 5% des ventes de la grande distribution sont réalisées par le biais d'un compte permanent (rapport Athling Management *)

* A la demande du Comité Consultatif du Secteur Financier, Athling Management a réalisé une étude sur le crédit renouvelable. Rédigée en décembre 2008, elle dresse un état, des lieux du crédit renouvelable en France en apportant des éléments d'information et d'analyse, et formule des propositions pour favoriser le développement du « crédit responsable ».

Le crédit à la consommation depuis 20 ans on en parle mais on ne fait pas grand-chose...

Marie-France DELAHAYE, Confédération Syndicale des Familles

Depuis des années les associations de consommateurs tirent la sonnette d'alarme à propos du crédit revolving ou réserve d'argent, véritable « crédit toxique »...

Le gouvernement actuellement s'attaque aux excès du crédit à la consommation ainsi qu'au traitement du surendettement, son projet de loi vise à améliorer l'information sans freiner la distribution !!!!

Dans sa version actuelle le projet répond à la volonté du gouvernement d'empêcher les abus en matière de crédits renouvelables présents dans 80 % des dossiers de surendettement, sans entraver l'accès au crédit. « Le crédit à la consommation est utile et nécessaire à la vie des ménages » rappelle Bercy...

Mon organisation de consommateurs, la C.S.F. (confédération syndicale des familles), estime que les mesures annoncées par la Ministre constituent une première avancée, notamment en matière de surendettement ; toutefois elles ne sauraient à elles seules solutionner les problèmes de fond et ne répondent pas aux attentes récurrentes de la C.S.F.

Par exemple :

Pourquoi aucune mesure n'est prise visant à encourager le développement du crédit affecté, qui la plupart du temps suffit à répondre à la demande ciblée de crédit des consommateurs ?

Le gouvernement n'a pas inclus un volet concernant le taux de l'usure. Actuellement le taux de l'usure est fixé à près de 10% pour le crédit personnel, et plus de 21% pour le crédit renouvelable, il n'y a aucune raison d'avoir de tels écarts qui ne reflètent pas les conditions objectives des différents types de prêts en termes de flexibilité et de risque.

Ainsi les grandes surfaces ont encore de beaux jours devant elles pour ne proposer que des crédits renouvelables et percevoir les commissions des sociétés de crédit, et ce sont toujours les petits budgets qui « engraisent » les banques.....

A quand enfin l'interdiction du cumul des cartes de crédit de paiement et de fidélité extrêmement confusionnel pour le consommateur ?

Pourquoi la nécessaire mise en place de l'obligation de formation pour les établissements de crédit, des agents de vente dans les enseignes n'a-t-elle pas été retenue ??

La consultation du F.I.C.P. (fichier des incidents de crédit de paiement) sur les incidents de remboursement de crédit devrait être automatique, et les sanctions prévues par le projet du gouvernement devraient être modifiées pour prévoir une déchéance totale et systématique des intérêts en cas de non respect de certaines obligations (comme l'obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur).

Autant de questions centrales dans la problématique du crédit à la consommation et qui ne sont pas résolues par ce projet. C'est pourquoi la C.S.F. fait un constat en demi-teinte de ces mesures et demande au gouvernement d'aller plus loin dans les mesures de moralisation du crédit à la consommation.

* Les commissions de surendettement

Je siège depuis la création à la commission de Rouen, j'ai pu constater toute l'évolution depuis ce temps des dossiers

En 1990 et durant quelques années nous avons traité beaucoup de dossiers d'accédants à la propriété qui ne pouvaient assumer les prêts à taux progressifs auxquels s'ajoutaient quelques prêts (adoucisseurs d'eau, cheminée, cuisine aménagée...), puis les dossiers immobiliers ont presque disparu, et ce sont les divorces, les femmes seules chargées de famille, les parents qui prennent des crédits pour aider leurs enfants qui ont déposé leur dossier, et depuis une année on rencontre beaucoup de cas de personnes qui n'ont pas assez pour vivre, et même si elles bénéficient d'un effacement de dettes nous les reverrons quelques années plus tard si leur situation ne change pas (par exemple les retraités).

Les commissions de surendettement ont établi un règlement intérieur depuis quelques mois, elles essaient de les harmoniser, cela est difficile par exemple pour envoyer un dossier en P.R.P., cela dépend beaucoup du juge qui a ses propres critères, nous n'avons pas toujours l'impression que la deuxième chance évoquée par la loi Borloo soit toujours prise en compte.

La mauvaise foi est prise en compte différemment d'un juge à un autre.

La vérification des créances n'est à aucun moment systématique. Est-ce normal que les plans établis par la Banque De France se contentent du montant de la dette présentée par la société de crédit (dette globale, capital, intérêts et pénalité) ? Si la capacité de remboursement le permet, le débiteur aura alors des mensualités avec intérêt et ainsi il paiera des intérêts sur des intérêts !! Aucune commission à ce jour ne semble avoir pu forcer les sociétés de crédit à respecter la loi qui stipule que les créanciers doivent produire leurs créances en indiquant le capital, les intérêts et pénalités séparément

Enfin constatant qu'à chaque commission, le quart des dossiers ont entre 10 et 20 crédits renouvelables (le plus que j'ai vu : 53 crédits renouvelables !), que des personnes inscrites au FICP peuvent de nouveau se voir ouvrir des crédits renouvelables, car la société de crédit n'a pas l'obligation de consulter le FICP et qu'il n'y a pas de pénalités, j'en conclus qu'il faut interdire tous les crédits renouvelables.

Le problème du crédit renouvelable : pratique et dévoiement

Sandrine DESCAMPS, CETELEM

- Le compte permanent est avant tout un instrument mis à la disposition des clients pour réaliser leurs achats. Les clients ont la possibilité de régler au comptant fin de mois ou à crédit. Or 80% des paiements sont faits au comptant. Seuls 20% sont faits à crédit.
- Les utilisations de ces cartes de crédit sont « on line », c'est-à-dire que le disponible du client est vérifié systématiquement et le plafond ne peut pas être dépassé (ce qui n'est pas le cas des autres moyens de paiement).
- Il est beaucoup plus sain pour un client de financer ses achats de blanc brun dont les montants moyens ont fortement baissé ces 20 dernières années par le recours au compte permanent que par la souscription de crédits successifs avec plusieurs mensualités qui vont se superposer et ainsi déséquilibrer le budget.
- D'ailleurs, le compte permanent permet de tester les qualités du client sur un petit montant à l'ouverture.
- Le compte permanent est très réglementé et la législation actuelle protège déjà le consommateur : information communiquée aux clients par le biais du relevé de compte, information reconduction.....
- Les clients ont la possibilité de gérer en souplesse : rembourser plus vite en fonction de leurs rentrés d'argent.

Enfin, je pense qu'il n'est pas inutile de rappeler que le marché du crédit est intimement lié à la consommation, celle-ci liée à la croissance.....

Dans la pratique, naturellement l'interrogation du FICP est un préalable à tout octroi de compte permanent (comme pour le crédit classique d'ailleurs) que la demande ait lieu sur le point de vente ou directement auprès de la société de crédit.

Les justificatifs d'identité, d'adresse et de revenus sont demandés.

Quel serait l'intérêt d'un établissement de crédit de prêter à un client incapable de rembourser ? Cela augmenterait notre risque...

Rappelons que les causes essentielles de surendettement sont à 75% les accidents de la vie (source enquête banque de France de 2007). L'excès de crédit dans les dossiers de surendettement représente seulement 13,6%....

Ce n'est pas parce que 80% de surendettés ont au moins un compte permanent que le compte permanent est responsable du surendettement !

Lutte contre le surendettement des particuliers

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

Merci d'avoir demandé au Médiateur de la République de participer à vos réflexions, sur un thème qui nous préoccupe particulièrement. Avant d'entrer dans le vif du sujet, peut-être un bref rappel des 2 principales missions du Médiateur de la République.

- **Contexte de l'intervention du Médiateur de la République dans le débat sur le surendettement des particuliers :**

Autorité indépendante mise en place par la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République exerce 2 principales missions :

1° **Il instruit les réclamations des citoyens à l'encontre des administrations ou de tout organisme remplissant une mission de service public**, et lorsque ces réclamations apparaissent fondées il propose une voie de règlement amiable du conflit.

2° **Il adresse des propositions de réformes aux pouvoirs publics**, notamment à partir des réclamations qui lui sont adressées, lorsque celles-ci mettent en évidence les carences ou les effets pervers de certaines normes (lois ou règlements)

- Concernant le surendettement, nous avons réagi face à **deux cas emblématiques de cette réalité** :

► **Dans le premier cas, il s'agissait d'un Monsieur qui avait fait l'objet d'un licenciement économique et qui se trouvait en chômage de longue durée.** Pour s'en sortir, ce Monsieur souhaitait créer une petite entreprise artisanale et s'était pour cela adressé aux banques pour obtenir l'ouverture d'un compte à usage professionnel et un crédit pour soutenir son projet. Mais ses difficultés économiques l'avaient malheureusement conduit à une procédure de surendettement qui avait entraîné son fichage au **Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)**. Ce Monsieur s'est donc heurté à une fin de non recevoir de la part des banques (y compris pour l'ouverture de son compte, et ce malgré le « droit au compte » consacré par la loi). Son seul avenir était donc de vivre ou plutôt de survivre à l'aide des minima sociaux, et on voyait ainsi comment un dispositif censé aider les personnes surendettées pouvait en fait les maintenir dans une situation d'exclusion bancaire et sociale.

I. Améliorer le fonctionnement du fichier « négatif »

A partir de cette illustration, et d'autres réclamations mettant en lumière les dysfonctionnements et les effets pervers du FICP, **le Médiateur de la République a émis dès février 2005 plusieurs propositions pour améliorer le fonctionnement de ce fichier dit « négatif »** :

- ⇒ **Revoir la durée d'inscription au FICP**

Les durées d'inscription actuelles au FICP (10 ans maxi lorsque l'inscription est consécutive à un plan de redressement ou 8 ans pour la procédure de Rétablissement Personnel) apparaissent en effet excessivement longues.

C'est pourquoi le Médiateur a préconisé d'abaisser et d'harmoniser à une durée de 5 ans l'inscription au FICP pour les personnes faisant l'objet d'une procédure de traitement du surendettement. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de faire en sorte que la situation des intéressés puisse faire l'objet d'un **examen individualisé** permettant de tenir compte des efforts faits par l'intéressé pour respecter ses engagements et apurer sa situation.

L'avant-projet de loi relatif à la réforme du crédit à la consommation présenté récemment par les ministres compétents (Lagarde, Hirsch et Chatel) répond à cette demande en limitant à 5 ans la durée d'inscription pour les personnes faisant l'objet d'une PRP, et en prévoyant également une radiation par anticipation à l'expiration d'une période de 5 ans lorsque les mesures du plan conventionnel sont exécutées sans incident.

⇒ **Prévoir deux autres cas de radiation anticipée :**

1- la Banque de France est fréquemment saisie de **demandes de radiation du FICP émanant de personnes qui, bien qu'ayant bénéficié d'un effacement partiel de leurs dettes, ont néanmoins intégralement acquitté celles-ci.** Or, la BdF est actuellement dans l'impossibilité de procéder à cette radiation car la réglementation prévoit une inscription pour 10 ans des mesures d'effacement partiel des dettes, sans prévoir ce cas de figure. Il s'agirait donc de permettre aux commissions de surendettement de demander à la Banque de France la radiation du fichier des personnes dans cette situation.

2- La radiation en cas de forclusion des dettes : l'action en justice visant à recouvrer une créance, en matière de crédit, doit nécessairement s'exercer dans les deux ans suivant le premier impayé. Or, les dettes ne pouvant plus donner lieu à une action en justice continuent à être inscrites au FICP. Les organismes de crédit peuvent utiliser l'enregistrement au FICP pour contraindre un emprunteur à s'acquitter d'une dette dont le recouvrement forcé est pourtant devenu impossible du fait de la forclusion. Il conviendrait donc d'instituer **l'obligation pour les établissements de crédit de signaler à la Banque de France la forclusion de l'action en paiement de la dette ayant entraîné l'enregistrement au FICP** mais aussi de prévoir expressément que **cette forclusion constitue un motif de radiation de ce fichier.**

⇒ **Rendre obligatoire, sous peine de sanctions pour les organismes de crédit, la consultation systématique du FICP avant tout octroi de prêt.**

Malgré l'intérêt que peut représenter la consultation systématique du FICP avant de donner suite à une demande de crédit, il est curieux de constater qu'à l'heure actuelle, une telle obligation n'existe pas. En effet, si certains établissements de crédit s'imposent déjà cette règle, elle ne constitue nullement une obligation juridique, la seule exigence à l'égard des organismes étant qu'ils déclarent à la BdF les incidents de remboursement visés par le code de la consommation.

L'avant-projet de loi relatif à la réforme du crédit à la consommation comble cette lacune en instituant une telle obligation et en prévoyant que le prêteur qui ne s'y soumet pas perdrait le bénéfice des intérêts de la dette.

► **Second cas : un cadre technico-commercial qui gagnait 700 000 francs (106 000 euros) par an, un salaire composé à 50 % d'une part variable.** En 1990, il est muté en province à l'âge de 52 ans, avec la garantie de percevoir le même salaire. Confiant dans l'avenir, ce Monsieur achète pour sa famille une belle maison et réalise de gros travaux (il fait construire une piscine etc.) et s'endette pour 200 000 francs (30 000 euros). Mais quelques mois après son employeur lui signifie qu'il ne versera plus la partie variable de son salaire, et ses revenus se voient donc réduits de moitié. Et à partir de là c'est l'engrenage : par fierté, il cache sa situation à sa famille et contracte sans arrêt de nouveaux prêts. **En septembre 1999, il en a cumulé 26 pour une dette de 350 000 euros, qui lui coûtent chaque mois 7900 euros alors qu'il ne gagne « que » 4260 euros.** Il finit devant une commission de surendettement et son dossier est finalement accepté à l'issue d'une procédure judiciaire en mai 2000, alors qu'il a été licencié depuis avril. Ce Monsieur touche aujourd'hui une retraite de 35000 euros mais dispose d'un reste à vivre de 200 euros.

A la connaissance de ce cas, on ne peut s'empêcher de se demander comment a-t-on laissé ce Monsieur contracter 26 prêts et laisser ainsi sa situation se dégrader durant près de 10 ans avant qu'il fasse enfin l'objet d'une procédure de traitement de son surendettement ? C'est le cas type qui illustre les pratiques de crédits irresponsables, où aucune vérification n'a été effectuée sur la capacité réelle du demandeur à assumer son crédit, et qui amènent à s'interroger sur **l'opportunité de créer en France un « fichier positif »**, c'est-à-dire un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels.

II. Le débat sur le fichier positif

Le Médiateur de la République ne s'est prononcé ni pour, ni contre mais il a souhaité qu'un débat éclairé ait lieu sur les avantages et inconvénients d'un tel fichier, sans tabou et sans à priori.

L'objectif de celui-ci est perçu comme un moyen de mettre chacun face à ses responsabilités. Il est quand même stupéfiant de constater que, d'après une **enquête d'UFC que choisir, dans 70% des cas étudiés il n'y a pas de vérification de la capacité de remboursement de l'emprunteur.**

Alors bien sûr, cet outil soulève de nombreuses questions : sur son efficacité par rapport à un tel objectif (notamment quant au problème d'actualisation du fichier, des données qui doivent y être recensées pour refléter la situation réelle du demandeur...); sur les risques qu'il pourrait présenter pour les libertés individuelles (d'où l'avis très réservé de la CNIL); sur la lourdeur du dispositif et les difficultés de gestion; sur le risque de détournement de ses objectifs par l'utilisation commerciale qui pourrait en être faite.

Tous ces questionnements sont pertinents, mais des exemples étrangers montrent que des solutions à ces problèmes peuvent être trouvées. Le Médiateur de la République a été ainsi très intéressé par l'expérience belge qui semble à la fois déboucher sur de bons résultats - depuis 2003 le nombre d'incidents de paiement a fortement diminué et le nombre de crédits a augmenté - et offrir des garanties pour assurer la protection des personnes.

Exemple belge.

En Belgique, la création d'un fichier positif a été entérinée par la Loi relative à la Centrale des crédits aux particuliers du **10 août 2001** et complétée par un arrêté royal la réglementant (M.B., 19 juillet 2002). Auparavant, il ne dépendait de cette Centrale qu'un fichier négatif, créé en janvier 1987.

Les prérogatives du fichier positif sont explicitement déterminées par la loi :

« Art. 3 *La Banque est chargée d'enregistrer dans la Centrale :*

1. *Les contrats de crédit à la consommation.*
2. *Les contrats de crédit hypothécaire ;*
3. *Les défauts de paiement découlant des contrats de crédit à la consommation et des contrats de crédit hypothécaire, qui répondent aux critères fixés par le Roi.*

Les données enregistrées dans la Centrale concernent :

1. *L'identité de l'emprunteur, du prêteur et le cas échéant, du cessionnaire.*
2. *Les références du contrat de crédit à la consommation ou de crédit hypothécaire.*

En ce qui concerne **la sécurité des données**, les emprunteurs doivent présenter au prêteur un numéro d'identification attribué par le registre national des personnes physiques, lequel est appelé à servir dans les relations entre les deux parties. En outre, pour plus de protection du client, **la loi interdit l'utilisation des données enregistrées dans la Centrale à des fins de prospection commerciale.** En ce qui concerne la sectorisation des données, la Banque peut interroger le cas échéant d'autres fichiers, selon des conditions déterminées par le Roi.

Enfin, il est prévu de limiter la conservation des données à trois mois et huit jours ouvrables après la date de la fin du contrat du crédit.

La création d'un fichier positif ne figure pas dans le PJJ sur la réforme du crédit à la consommation mais l'idée n'est pas rejetée par les pouvoirs publics : s'il y a moyen d'avoir un autre moyen de régulation ok, sinon l'institution de ce fichier pourrait avoir lieu à titre expérimental.

Conclusion : Voici les quelques pistes de réflexion que je souhaitais apporter au débat, à partir du poste d'observation des réalités sociales que constitue le Médiateur de la République. Bien sûr, les propositions pour lutter contre le surendettement ne peuvent se limiter à la problématique du fichage et le Médiateur lui-même a abordé d'autres aspects et formulé d'autres propositions, notamment pour renforcer le suivi social, pour revoir le taux d'usure qui accable les plus pauvres, pour développer davantage le micro-crédit, pour améliorer l'information des emprunteurs et l'encadrement de la publicité...

L'accès au crédit et le crédit renouvelable. Comment lutter, perspectives, solutions

Gérard BECHER, UFC Que Choisir

1. Le constat : une distribution effrénée du crédit revolving

En janvier 2009, l'UFC Que Choisir a voulu faire sur le terrain un constat objectif de la distribution du crédit à la consommation en France, afin de pouvoir ensuite formuler des propositions constructives au gouvernement.

73 associations locales, réparties dans toute la France, ont donc réalisé en même temps une enquête consistant à tenter d'obtenir un financement pour un achat d'un équipement électroménager d'une valeur comprise entre 1200 et 2500 euros.

Dans 72% des cas, nos enquêteurs ont été orientés vers un crédit revolving pour le financement du projet.

Dans 82% des cas, les distributeurs n'ont pas donné d'information claire et précise sur les caractéristiques principales du crédit, notamment sur le taux d'intérêt, le coût du crédit et les mensualités.

Dans 87% des cas, il n'y a pas eu de vérification de la solvabilité de l'emprunteur.

Parmi tous les distributeurs de crédit, ce sont les banques qui ont été les plus vertueuses puisque seulement 14% d'entre elles ont orienté vers un crédit revolving. A l'opposé, les établissements spécialisés dans le crédit (Cetelem et consorts) ont orientés vers le crédit renouvelable dans 100% des cas.

Sur les lieux de vente, nos enquêteurs se sont vus proposer un crédit renouvelable dans 63% des cas. Mais lorsqu'il n'a pas été proposé directement de crédit revolving, on a la plupart du temps proposé un financement en 3 fois sans frais (ou un paiement comptant après trois mois) à condition de prendre la carte du magasin ... et donc d'être équipé d'un crédit revolving.

Au total, dans 94% des cas nos enquêteurs sont ressortis du magasin avec une réserve d'argent via la carte de fidélité.

Nous constatons donc une orientation massive vers le crédit revolving et un équipement malgré lui du consommateur sans explication claire et précise sur les caractéristiques de ce produit ni de vérification sérieuse de la solvabilité du consommateur.

2. Les faiblesses de l'avant-projet de loi

L'avant-projet de loi proposé par Mme Lagarde, même dans sa version amendée après « concertation » avec les associations de consommateurs présente certes des avancées, mais celles-ci restent périphériques.

En particulier, il ne traite pas du tout du problème de fond qui est l'absence de choix du consommateur. De notre point de vue, il faut impérativement restaurer ce choix entre les différentes formes de crédit : crédit affecté, prêt personnel, crédit revolving. Cela passe notamment par l'interdiction de la distribution du crédit revolving sur les lieux de vente (au profit du prêt personnel ou, mieux, du crédit affecté) et par la nécessaire dissociation entre carte de fidélité et cartes de crédit.

3. Le traitement curatif du malendettement

D'après l'Observatoire de l'Endettement des ménages, ce sont 10 à 15% des ménages qui se trouvent actuellement en situation de malendettement (accumulation de crédits inadaptés à la situation du consommateur). Faut-il attendre que ces personnes glissent vers le surendettement ?

Nous pensons qu'il est économiquement et humainement préférable d'intervenir en amont et c'est la raison pour laquelle nous demandons que le principe d'un mécanisme curatif du malendettement soit acté dans la loi.

Un tel dispositif repose sur deux principes clés : la restructuration globale des dettes du ménage et l'accès à l'ouverture potentielle d'une ligne de crédit dans des conditions sécurisées et un mécanisme de soutien public allié à un réel suivi du consommateur.

4. Fichier négatif, fichier positif

Nous ne croyons pas un instant les affirmations des professionnels lorsqu'ils affirment consulter le fichier des incidents de paiements à chaque octroi de crédit : de trop nombreux exemples laissent penser le contraire.

Nous demandons donc que l'obligation de consultation du FICP soit inscrite dans la loi.

Nous ne sommes pas, dans l'état actuel de notre réflexion, favorable à la création d'un fichier positif lequel présenterait à notre avis de trop grands risques d'utilisation dévoyée à des fins marketing. Qui empêchera par exemple un établissement financier de relever la date de fin d'un crédit pour s'empêcher d'en proposer un nouveau au consommateur ?

Nous sommes certes intéressés par l'exemple belge, que nous nous proposons d'étudier de près, mais restons opposés à l'instauration de ce fichier positif qui ne réglerait d'ailleurs pas tout, le nombre de crédits en cours n'étant à lui seul pas suffisamment informatif quant à la situation d'endettement du ménage.

A PROPOS DE LA PROCEDURE DE SURENDETTEMENT : HISTORIQUE, REFLEXIONS ET PERSPECTIVES

Gilles PAISANT

Professeur à l'université de Savoie

Doyen honoraire de la Faculté de droit et d'économie de Chambéry

Rompant avec la tradition civiliste voulant que la situation de « déconfiture » restât un état inorganisé, la loi « Neiertz » du 31 décembre 1989 s'est pour la première fois, en France, préoccupée d'un traitement organisé de la situation de surendettement des ménages. C'est d'ailleurs à cette occasion que le terme « surendettement » est entré dans la loi et donc dans notre vocabulaire juridique.

A cette époque, où l'endettement apparaissait comme un phénomène général touchant aussi bien l'Etat, les collectivités publiques que les entreprises, on parlait de quelque 200000 familles surendettées, en situation d'« urgence sociale ». Devant l'insuffisance de l'institution civiliste du délai de grâce conçu pour remédier à une difficulté passagère avec un créancier déterminé, l'intervention législative se présentait comme un moyen de résoudre des situations d'endettement plus graves liées, notamment, à un recours excessif au crédit. Il s'agissait de faire en sorte que, pris dans la spirale des poursuites de leurs créanciers, ces ménages ne se trouvent pas frappés d'exclusion sociale. Fondamentalement, la loi Neiertz était une loi à caractère social.

Pour régler cette question, il avait été proposé au Sénat de s'inspirer du droit applicable dans les départements d'Alsace et de Moselle, c'est à dire de mettre en œuvre une procédure collective dite de « faillite civile » directement inspirée du redressement et de la liquidation judiciaire alors applicables aux entreprises en difficulté. Mais Mme Neiertz s'opposa vigoureusement à cette idée pour plusieurs raisons : notamment, son coût en moyens judiciaires, le risque de « déresponsabilisation » des débiteurs et le surcroît d'infamie qui en résulterait pour ces derniers.

Le choix courageux a donc été fait, en 1989, de l'instauration de deux procédures originales : le règlement amiable et le redressement judiciaire civil.

Pour s'en tenir aux aspects essentiels, la procédure de règlement amiable reposait sur la création de commissions administratives de surendettement installées auprès de chacune des représentations départementales de la Banque de France. Leur mission consistait à tenter de trouver une conciliation entre le débiteur et ses principaux créanciers pour le règlement contractuel de son passif. Leur institution répondait au souci de faire, autant que possible, en la matière, l'économie du juge ; elle représentait un type particulier de mode alternatif de règlement des litiges.

Spécialement en cas d'échec de la tentative de conciliation, il était loisible au débiteur de saisir le juge d'instance pour l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire civil. En ce cas, il appartenait au juge de prononcer des mesures de redressement parmi les quatre possibles énumérées dans la loi.

De l'aveu même de Mme Neiertz, ce double système présentait un caractère expérimental. Et, de fait, la loi allait être par la suite plusieurs fois modifiée.

Tout d'abord, dans le but de désengorger les tribunaux d'instance qui durent faire face au succès du redressement judiciaire civil, une loi du 9 juillet 1991 donna compétence, en la matière, au juge de l'exécution. Mais, dans la mesure où ce dernier s'est souvent empressé de déléguer ses fonctions au juge d'instance, la situation n'a pas été réglée ; au contraire. C'est pourquoi, le 8 février 1995, intervint une réforme plus fondamentale : la

dualité règlement amiable-redressement judiciaire civil disparaît et la procédure de traitement devient unique. Celle-ci commence toujours devant la commission départementale qui, désormais, joue le premier rôle. Le juge n'intervient plus que comme auxiliaire ou censeur de la commission.

Si cette réforme a bien atteint son objectif de désencombrement judiciaire, elle laissait subsister un problème non aperçu en 1989, celui du surendettement passif. En effet, la loi Neiertz raisonnait sur le modèle de surendettés actifs, c'est-à-dire des personnes ayant abusé des facilités du crédit mais disposant de certains revenus. Or il est vite apparu que les mesures conçues pour le redressement de ces situations étaient inadaptées à résoudre le cas de débiteurs qui, victimes d'un « accident de la vie » (divorce, maladie, chômage...), se trouvaient un jour démunies des ressources propres à satisfaire les besoins de la vie courante. On ne peut en effet traiter de la même façon un excès d'endettement et une insuffisance de ressources.

C'est pourquoi, la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 devait une nouvelle fois modifier la procédure de traitement pour, dans les cas les plus graves dits « d'insolvabilité » correspondant plus spécialement aux situations de surendettement passif, autoriser, sous certaines conditions, l'effacement pur et simple des dettes de l'intéressé.

Un point d'équilibre paraissait ainsi atteint pour le traitement de toutes les situations de surendettement. Mais c'était sans compter sur l'activisme de certain ministre qui, le 1^{er} août 2003, fit voter une nouvelle réforme : une nouvelle procédure collective dite de « rétablissement personnel », ayant désormais le monopole de l'effacement des dettes, allait devoir coexister avec la procédure précédente légèrement réaménagée.

Depuis cette date, signalons seulement deux réformes d'ajustement avec une loi du 20 décembre 2007 et une autre du 4 août 2008.

La succession de ces interventions législatives indique l'importance actuelle du phénomène du surendettement. Les statistiques de la Banque de France permettent d'en apprécier concrètement l'ampleur et la consistance.

Alors que, au début des années 1990, quelque 68000 demandes de traitement parvenaient annuellement devant les différentes commissions départementales, la barre des 100000 était franchie en 1998 et, depuis 2004, la moyenne annuelle se situe aux alentours de 180000... On estime qu'actuellement environ 700000 dossiers sont en cours de traitement.

Les surendettés sont à 66% des adultes célibataires, veufs ou divorcés, cette proportion s'élevant à 83% pour la procédure de rétablissement personnel ; 51% ont au moins une personne à charge. La majorité a entre 35 et 54 ans ; ce sont des ouvriers ou employés. 70% perçoivent des revenus égaux ou inférieurs à 1500 euros mensuels ; 55% ont le Smic ou moins. Signalons encore que 80% des surendettés sont seulement locataires et que, à 75%, ce sont des surendettés passifs.

En ce qui concerne la nature de l'endettement, on observe que, dans 87% des cas, il s'agit d'un endettement mixte associant crédits et charges courantes. L'endettement bancaire est toutefois prépondérant puisque, dans 60% des cas, celui-ci représente les trois quarts du passif. 70 % des dettes de crédit sont constitués par des crédits non assortis d'échéance (découverts en compte, crédit revolving...), contre 8% seulement pour les crédits immobiliers.

C'est donc dans ce contexte que, désormais, deux procédures de traitement sont à même de s'appliquer. Après avoir décrit leurs caractéristiques principales (I), il conviendra d'envisager les nouvelles perspectives de réforme (II) de ce droit apparemment difficile à stabiliser et qui, pourtant, à vingt ans, entre dans son âge adulte.

I- Les caractéristiques des procédures actuelles

Depuis la loi du 1^{er} août 2003, deux procédures distinctes coexistent (A) qui se rapprochent par l'objectif commun qu'elles poursuivent (B).

A- Un objectif commun

Tout d'abord, on peut observer que, fondamentalement, il s'agit de procédures de protection des consommateurs. Non seulement, sur le plan formel, elles sont incluses dans le code de la consommation (art. L 330-1 s.), mais encore, sur le fond, elles restent, en principe, commandées par l'existence de dettes non-professionnelles définies par la jurisprudence comme celles qui ne sont pas nées pour les besoins ou au titre d'une activité professionnelle (Civ. 2^{ème} 8 avril 2004, Bull. I. n° 190).

Surtout, chacune des deux procédures a pour finalité d'apurer la situation d'endettement de l'intéressé.

Ce n'était pourtant pas le cas du redressement judiciaire civil institué en 1989. En effet, dans un arrêt remarqué du 27 janvier 1993 (Bull.civ. I. n° 41, arrêt n°2), la Cour de cassation avait jugé qu'aucune disposition n'exigeait que la situation d'endettement du débiteur bénéficiaire de cette procédure fût « apurée au terme des mesures de report ou de rééchelonnement que le juge peut prononcer ». Elle brisait ainsi la jurisprudence de certains juges du fond qui refusaient d'ouvrir la procédure au motif que l'application des mesures qu'elle prévoyait ne serait pas de nature à apurer la situation du débiteur. La Cour de cassation faisait ainsi du redressement judiciaire civil un « super » délai de grâce.

Le changement d'orientation intervint avec la réforme de 1998 qui mit en place des mesures spécifiques (moratoire, effacement des dettes) en prévision des cas dans lesquels celles, reprises de l'ancien redressement judiciaire civil, seraient « inapplicables » car ne permettant pas d' « apurer » le passif de l'intéressé (anc. art L 331/7/1). Cet apurement, dans tous les cas était bien, désormais l'objectif à atteindre.

En instaurant le rétablissement personnel, la réforme de 2003 n'a pas eu pour effet de modifier cette perspective. L'article L 332-9 prévoit bien que lorsque cette procédure se clôture pour insuffisance d'actif, cette circonstance « entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur ». Sans doute l'apurement ne porte-t-il pas sur les dettes professionnelles, mais depuis que les professionnels libéraux sont soumis aux procédures collectives du droit commercial, leur existence est devenue marginale dans les procédures de surendettement et, d'ailleurs, il faut rappeler que celles-ci ne sont ouvertes qu'en considération des seules dettes non-professionnelles. Quant à l'autre procédure, « traditionnelle », à travers un article L 331-7-1 aménagé, elle conserve sa fonction d'apurement du passif que lui avait donné la loi de 1998.

Il s'agit donc de faire en sorte que, dans les cas les moins graves comme dans les cas les plus graves, le débiteur soit libéré de son passif au terme des mesures prévues par l'une ou l'autre procédure. L'objectif poursuivi est donc le même que dans les procédures commerciales.

Enfin, comment ne pas reconnaître que ces deux procédures de traitement des situations de surendettement consacrent l'idée, autrefois dénoncée par Ripert (à propos d'une petite réforme du délai de grâce de l'article 1244 du code civil), d'un « droit de ne pas payer ses dettes » ? C'est sans doute ce qui explique et justifie que leur bénéfice en soit réservé aux débiteurs de bonne foi (C. consom. art. L 330-1). Bien sûr, on sait que, depuis un arrêt de la Cour de cassation du 4 avril 1991 (Bull.civ. I. n° 123), cette bonne foi se présume et qu'un peu plus de 90% des demandes sont déclarées recevables, mais depuis l'instauration d'un article L 141-4 par une loi du 3 janvier 2008, il faut tenir compte du fait que, d'office, le juge pourrait désormais soulever la mauvaise foi du débiteur et ouvrir le débat sur ce point.

En tout état de cause, vingt ans après la promulgation de la loi Neiertz, un constat s'impose : personne aujourd'hui, même pas les établissements de crédit, ne remet en cause le principe d'une procédure de traitement du surendettement au profit des consommateurs. Ce qui est en revanche parfois critiqué, c'est l'existence de deux procédures distinctes.

B- Deux procédures distinctes

Instaurée en 1989, supprimée en 1998, cette dualité procédurale réapparaît donc en 2003 sous une forme nouvelle.

Cette réforme de 2003 procède d'un surprenant revirement législatif : pour « donner une deuxième chance » aux débiteurs surendettés, elle crée une procédure nouvelle, le rétablissement personnel, directement inspirée de l'idée de faillite civile qui avait jusqu'alors toujours été rejetée ! ... Mieux, cette nouvelle procédure n'est pas destinée à se substituer à l'ancienne, mais à cohabiter avec elle ! Le traitement du surendettement se trouve ainsi désormais assuré par deux procédures de technique et philosophie distinctes.

Sans rentrer dans les détails, rappelons seulement ici les grandes lignes du système.

La demande du débiteur doit toujours être présentée devant la commission départementale du lieu de son domicile. Celle-ci dispose alors d'un délai de six mois pour statuer sur la recevabilité du dossier puis sur son orientation.

On connaît les conditions de recevabilité exigées par la loi : le débiteur doit être une personne physique de bonne foi, ne pas relever des procédures collectives du droit commercial et, en considération de la totalité de ses biens et ressources, être dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles.

Si la commission estime la demande recevable, elle doit instruire le dossier pour évaluer précisément la situation patrimoniale du débiteur. Au cours de cette instruction, il peut être fait appel au juge de l'exécution afin qu'il procède à la vérification de certaines créances ou prononce la suspension des procédures d'exécution dirigées contre le débiteur. Cette instruction doit déboucher sur une nouvelle décision qui, comme celle relative à la recevabilité, est susceptible d'appel devant le juge de l'exécution. De deux choses l'une : soit la commission estime que la situation du demandeur est « irrémédiablement compromise » et elle saisit le juge de l'exécution afin qu'il ouvre la procédure de rétablissement personnel, soit elle considère que la situation n'atteint pas ce caractère de gravité et elle conserve compétence pour traiter le dossier suivant les principes dérivés de la réforme de 1998.

1) Dans ce dernier cas, pour commencer, la commission doit tenter la conciliation entre le débiteur et ses principaux créanciers dans le but d'élaborer un plan amiable de redressement ; ce qui se produit dans environ 70% des cas. Ce plan doit s'exécuter comme un contrat, étant précisé que, dans l'hypothèse inverse, il sera de plein droit caduc quinze jours après une mise en demeure restée infructueuse.

Si aucun accord n'intervient, il appartiendra au débiteur de saisir à nouveau la commission afin que celle-ci recommande, dans les deux mois, des mesures de redressement de la situation du débiteur. On entre alors dans une phase qu'on peut qualifier de contentieuse et, dans ce cas, le choix des mesures de redressement à recommander diffèrera selon que la commission estime que le débiteur se trouve ou non en état d'« insolvabilité ».

En l'absence tout d'abord d'« insolvabilité », ce qui correspond au cas le moins grave de surendettement, la commission émettra une recommandation dite « ordinaire » ; elle préconisera l'application de tout ou partie des mesures énoncées à l'article L 331-7 (rééchelonnement des dettes, imputation prioritaire des paiements sur le capital, réduction du taux d'intérêt des échéances rééchelonnées, réduction de la fraction du prêt

immobilier restant due après la vente du logement principal du débiteur). Cette recommandation est susceptible de contestation devant le juge de l'exécution. Dans cette hypothèse, le juge ordonnera les mesures de redressement de l'article L 331-7 ou de l'article L 331-7-1 ou des deux textes combinés, selon son appréciation de la situation patrimoniale du débiteur. En l'absence de contestation, le dossier sera transmis au juge pour qu'il confère force exécutoire aux mesures recommandées après un simple contrôle de régularité.

Si au contraire, la commission estime que le débiteur est dans la situation d'« insolvabilité » décrite à l'article L 331-7-1, elle établira une recommandation dite « extraordinaire », préconisant un moratoire pouvant aller à deux ans ou un effacement partiel des dettes, même professionnelles, ces mesures pouvant se combiner avec celles de l'article L 331-7. Et, comme précédemment, il conviendra de distinguer selon que cette recommandation fait ou non l'objet d'une contestation de la part du débiteur ou d'un de ses créanciers.

A l'occasion d'un tel recours, le juge de l'exécution pourrait considérer que le débiteur se trouve dans une situation « irrémédiablement compromise » dans la perspective de l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

2) Cette procédure, décrite aux articles L 332-5 et suivants et instituée par la loi du 1^{er} août 2003, présente un caractère subsidiaire car destinée à s'appliquer seulement dans les hypothèses dans lesquelles l'apurement du passif ne peut se réaliser par le jeu des mesures prévues dans le cadre de l'autre procédure.

Le rétablissement personnel s'ouvre sur décision du juge de l'exécution et requiert toujours l'accord du débiteur. Le jugement entraîne de plein droit la suspension des procédures d'exécution et désigne normalement un mandataire -rémunéré- chargé d'une double mission : procéder à une publicité destinée à recenser les créanciers qui doivent produire leurs créances (en principe dans les deux mois) et dresser un bilan de la situation patrimoniale du débiteur.

Au vu du rapport du mandataire, soit le juge établit un plan de redressement dans les termes de l'article L 331-7 s'il l'estime suffisant pour apurer le passif de l'intéressé, soit il prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur. Dans ce dernier cas, celui-ci est dessaisi de la disposition de ses biens tandis qu'un liquidateur (qui peut être le mandataire précédemment nommé) est désigné avec pour mission, dans les douze mois, de vendre, autant que possible à l'amiable, les biens saisissables du débiteur afin de désintéresser ses créanciers.

Un jugement clôture la procédure ; il s'agit en règle générale d'une clôture pour insuffisance d'actif. Cette dernière provoque l'effacement total des dettes non-professionnelles du débiteur, mais ce dernier restera inscrit pendant huit ans au fichier des incidents de paiement.

Depuis une loi du 20 décembre 2007, lorsqu'il apparaît que les actifs du débiteur ne sont constitués que de biens insaisissables ou de peu de valeur, le juge peut heureusement abrégé la procédure en l'ouvrant et la clôturant pour insuffisance d'actif par le même jugement.

A titre illustratif, sur les 188485 dossiers déposés en France en 2008, 159967 ont été déclarés recevables et 34919 ont fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel contre 30745 l'année précédente.

Ce double système de traitement est prochainement encore destiné à évoluer.

II - Les perspectives de réforme

Pourquoi une nouvelle réforme (A) et quel en est le contenu annoncé (B) ?

A – Les raisons d’une nouvelle réforme

Plusieurs raisons militent en faveur d’une réforme de l’existant : ses incohérences conceptuelles, sa complexité technique et ses inconvénients pratiques.

Sur le premier aspect, on éprouve quelques difficultés à comprendre la logique d’un système qui conduit à faire cohabiter deux procédures d’esprit différent pour traiter, finalement, trois types de situations de surendettement : le surendettement « générique » condition de recevabilité du dossier, l’« insolvabilité » ouvrant la voie au moratoire et à l’effacement partiel des dettes et la « situation irrémédiablement compromise » ouvrant droit au rétablissement personnel... Alors que la procédure « traditionnelle », issue des réformes de 1995 et 1998, se présentait comme le résultat du refus de mettre en œuvre une procédure de faillite civile et cherchait, autant que possible, à faire l’économie du juge, le rétablissement personnel institué en 2003 répond aux caractéristiques exactement inverses avec une procédure entièrement judiciaire ! C’est donc par une alliance de contraires que le législateur a entendu procéder. Et cette alliance apparaît d’autant plus surprenante que la réforme de 1998, dans les cas les plus graves correspondant, notamment, aux situations de surendettement passif, permettait déjà un effacement dettes...

Quant à la distinction entre les trois situations de surendettement, il faut donc se fier à la subtilité d’analyse des commissions départementales ou, plus exactement, des secrétariats des succursales de la Banque de France. Dans les faits, ce n’est pas l’analyse de la situation d’endettement et sa qualification qui, comme le voudrait la loi, commandent la nature des mesures à prendre. Il est clair qu’aussi bien les commissions que les juges commenceront par évaluer les moyens propres à apurer le passif de l’intéressé avant de choisir la qualification permettant de les mettre en œuvre. Les distinctions ainsi faites par la loi sont largement artificielles et conduisent à de nouveaux artifices pour les mettre en application.

Cette incohérence fondamentale se double d’un certain nombre de défaillances techniques. Qu’il suffise d’en mentionner une, celle qui est relative aux dettes professionnelles. Sans doute, le problème existait-il antérieurement à la réforme de 2003, mais il a été aggravé depuis.

Depuis l’origine, le surendettement, on l’a déjà dit, était conçu comme une accumulation, par un consommateur, de dettes non professionnelles. Mais on sait que pour le traitement de telles situations, dès 1992, la Cour de cassation (Civ. 1^{ère} 2 déc. 1992, Bull. I. n° 302) a jugé que les mesures prévues par la loi pouvaient aussi être étendues aux dettes professionnelles de l’intéressé. La logique concrète de l’efficacité des mesures de redressement l’avait emporté sur celle, purement juridique, qui eut consisté à ne traiter que les dettes non professionnelles seules à même de caractériser la situation de surendettement qu’il s’agit de régler. Mais alors que la réforme de 2003 laissait subsister ces solutions en application de la procédure traditionnelle, c’est-à-dire en l’absence de situation irrémédiablement compromise, elle la rejetait dans le nouveau rétablissement personnel qui restreint l’effacement des dettes à celles qui ne présentent pas de caractère professionnel (C. consom. art L 332-9). Pourquoi un traitement moins avantageux pour une situation plus grave ?

Une loi du 3 janvier 2008 a contribué à aggraver les incohérences en ce domaine en permettant de prendre en compte certaines dettes à caractère professionnel pour apprécier l’état de surendettement du demandeur ; cela concerne le cas de la personne

physique qui a souscrit un cautionnement au profit de la société qu'il dirige. Cette confusion des genres est particulièrement regrettable.

La critique du système actuel concerne aussi son inutile complexité et son caractère totalement imprévisible. A supposer que sa demande soit déclarée recevable, le débiteur se trouve dans l'impossibilité de prévoir quand et sur quel type de mesures va déboucher la procédure. Cela va dépendre des appréciations successives de la commission et du juge, celles-ci étant rendues fréquentes par les différentes passerelles que la loi ménage entre la procédure traditionnelle et le rétablissement personnel. Sans doute est-il utile que les mesures à prendre puissent varier en fonction de la situation du débiteur, mais la loi de 2003 a inutilement contribué à compliquer le système.

Enfin, même si la récente loi du 20 décembre 2007, déjà citée, a permis d'accélérer l'issue du rétablissement personnel en permettant sa clôture en même temps que son ouverture, il faut admettre que cette procédure, dans son schéma normal, est longue et coûteuse.

De notre point de vue, un effort de simplification est indispensable ; une véritable simplification qui ne soit pas à l'image des lois qui portent assez scandaleusement ce nom (par ex. loi n° 2009-526 du 12 mai 2009).

Sera-t-il réalisé par la nouvelle réforme qui s'annonce ?

B – Le contenu de la réforme annoncée

Un projet de loi « portant réforme du crédit à la consommation » a été déposé au Sénat le 22 avril 2009 (Doc. Sén. n° 364, sess. Ord. 2008-2009). Ayant pour principal objet de transposer la directive communautaire du 23 avril 2008, ce projet se propose également de « mieux accompagner les personnes qui connaissent des difficultés d'endettement ». A cette fin, plusieurs dispositions modificatrices sont prévues mais deux idées directrices paraissent ressortir : le souci d'accélérer le traitement des dossiers et le désir d'augmenter les pouvoirs des commissions départementales.

C'est ainsi, tout d'abord, que les commissions ne disposeraient plus que d'un délai de trois mois (au lieu des six existants) pour statuer sur la recevabilité du dossier et son orientation. La décision de recevabilité entraînerait la suspension automatique des voies d'exécution.

Surtout, là où les commissions ne disposent aujourd'hui que du pouvoir de « recommander » des mesures de redressement, elles bénéficieraient désormais de celui de les « imposer ». Ce pouvoir de décision serait toutefois limité aux mesures qui ne portent pas atteinte au capital, par exemple, le rééchelonnement des dettes, la réduction du taux des intérêts et même le moratoire de deux ans. Un recours resterait néanmoins possible contre une telle décision. Dans les autres cas, le système des recommandations continuerait de s'appliquer ; il serait même étendu au cas du rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, c'est à dire celui appelé à se clôturer pour insuffisance d'actif.

Autre grande innovation à considérer : l'abandon de la notion d'« insolvabilité » de notre actuel article L 331-7-1. Ainsi, il y aurait seulement à rechercher, pour déterminer la procédure et les mesures applicables, si le débiteur se trouve ou non dans une situation irrémédiablement compromise. Le système deviendrait toutefois faussement dualiste puisque deux catégories de rétablissement personnel seraient à distinguer : celui avec liquidation judiciaire et celui sans liquidation judiciaire ...

Ces grands axes de réforme s'accompagnent de modifications à caractère plus ponctuel. Par exemple, en cas de situation irrémédiablement compromise, la commission pourrait saisir le juge de l'exécution aux fins de suspendre les mesures d'expulsion dirigées contre le débiteur. Il est aussi précisé que la déchéance du bénéfice de la procédure de

traitement est prononcée par la commission ou par le juge de l'exécution à l'occasion d'un recours exercé devant lui. Par ailleurs, pour faciliter « le rebond » des personnes ayant fait l'objet d'une procédure de surendettement, la durée de leur inscription au Fichier national des incidents de paiements (FICP) serait raccourcie de huit à cinq ans.

Ce projet de réforme ne sort pas du néant. Il a été précédé de diverses études et réflexions. Il convient notamment de citer à cet égard, le travail du Comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement de la loi du 1^{er} août 2003 (La Documentation Française, nov. 2005), le rapport présenté par Mme Crosemarie, en 2007, devant le Conseil Economique et Social, le rapport Guinchard de 2008 sur « l'ambition d'une justice raisonnée » (La Documentation Française, août 2008, spéc. p. 67 à 74), ou encore les travaux d'un groupe de réflexion constitué par l'UFC que choisir ? (Comment réformer le droit de la consommation ? Atelier parlementaire du 8 oct. 2008). Toutes ces études militaient dans le sens d'une amélioration du dispositif existant et s'entrecroisaient.

Cette nouvelle proposition de réforme présente des aspects positifs en ce qu'elle va dans le sens de l'accélération et d'une relative simplification dans le traitement procédural des situations de surendettement. Toutefois, elle ne remédie pas aux incohérences précédemment dénoncées. Est-il vraiment indispensable de maintenir cette institution du « rétablissement personnel » et de la dédoubler en deux catégories d'esprit différent ? Il paraissait plus simple d'en revenir à la procédure unique à deux branches, selon que la situation est ou non irrémédiablement compromise, à l'image du schéma instauré en 1998. Le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire s'apparente, en réalité, au système d'effacement des dettes conçu à cette époque... Il y a sans doute des appellations qui, pour des raisons d'affichage politique, ne peuvent pas disparaître (pour l'instant).

Toutefois, une innovation nous paraît totalement inadmissible : celle qui consiste à octroyer un pouvoir de décision aux commissions départementales dans le choix des mesures de redressement à adopter. Une telle orientation n'est pas nouvelle : elle était déjà exprimée dans le projet de loi (Doc. Ass. Nat. n° 1335, 10^{ème} lég.) qui allait devenir la loi du 8 février 1995 supprimant la dualité règlement amiable – redressement judiciaire civil. Les critiques, qui alors, avaient fait reculer le gouvernement sont toujours d'actualité : comment peut-on admettre que des rapports de pur droit privé entre créanciers et débiteurs soient soumis à l'autorité d'une commission administrative jouant le rôle d'une juridiction (cf. O. Gobin, Qu'est-ce qu'une juridiction ? Droits, 1989, p. 93 s.) sans en offrir les garanties de compétence et d'impartialité que tout justiciable est légitimement en droit d'espérer dans un Etat qui ne cesse de se revendiquer comme « Etat de droit » ? Comment admettre que nos principes fondamentaux soient à ce point bafoués, spécialement quand on connaît le niveau de compétence et le mode de fonctionnement des secrétariats des succursales de la Banque de France qui, concrètement, sont à l'origine de toutes les décisions et recommandations des commissions ?

La fin, au demeurant tout autant louable qu'indispensable, consistant à améliorer et simplifier l'existant, ne peut justifier tous les moyens.

Est-il encore raisonnable d'espérer une réaction de nos parlementaires ? On compte, en toute hypothèse, sur la vigilance des défenseurs des justiciables en général et des consommateurs en particulier.

BILAN DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

Maxime MAURY Directeur régional Banque de France
Sur un schéma de Jean-Luc VATIN responsable « traitement surendettement »

Depuis plus de dix-huit ans, les commissions de surendettement, créées par la loi du 31 décembre 1989 afin de traiter les difficultés rencontrées par les particuliers et les ménages pour faire face à leurs dettes, fonctionnent sur notre territoire national, à raison d'une au moins par département.

Cette longévité ne saurait, bien entendu, à elle seule, démontrer l'utilité et l'efficacité de ces instances. Plus significativement, il convient de constater que les nombreuses évaluations du dispositif de traitement du surendettement auxquelles il a été procédé au fil des années par les pouvoirs législatif et exécutif, par les plus hautes institutions de la République (cf. le dernier rapport du Conseil Economique et Social), par des autorités publiques indépendantes ou par des acteurs privés ont conclu que, globalement considéré, il constituait une réponse appropriée à un besoin avéré. Aussi bien, même si le fonctionnement de ce dispositif fait parfois l'objet de remarques, aucune voix autorisée ne semble contester que les commissions de surendettement doivent continuer à jouer un rôle central au sein de celui-ci. Le législateur leur a d'ailleurs constamment renouvelé sa confiance en accroissant à plusieurs reprises leurs responsabilités.

Cette appréciation positive est naturellement fondée sur la constatation des résultats obtenus au fil des années par les commissions et notamment sur le nombre de dossiers traités et de solutions trouvées sous l'égide de ces dernières. Toutefois, après plus de dix-huit ans de fonctionnement du dispositif, il serait trop schématique d'apprécier l'apport des commissions en procédant à la simple addition des dossiers déposés et traités - plus de deux millions depuis l'origine - sans examiner les réalités, souvent dissemblables, que recouvrent ces données quantitatives. C'est pourquoi dresser un bilan de l'activité des commissions suppose d'abord de rappeler le cadre - ou, plus précisément, les cadres successifs - dans lequel s'est inscrite leur intervention

I – CADRE GENERAL DE L'INTERVENTION DES COMMISSIONS

L'institution en 1990 des commissions de surendettement découlait d'une première analyse des situations dont elles auraient à connaître (A). Les évolutions constatées depuis lors ont conduit le législateur à modifier, à différentes reprises, le cadre juridique de leur intervention. (B)

A – Les situations de surendettement

S'appuyant sur plusieurs études d'experts et sur les démêlés judiciaires d'un certain nombre de familles, le législateur de 1990 avait estimé que les errements constatés au cours de la décennie précédente en matière de distribution et de sollicitation de crédits mobiliers ou immobiliers exposaient un nombre significatif de ménages confrontés à l'impossibilité de rembourser leurs dettes, à un véritable risque d'exclusion sociale. Etaient particulièrement incriminées les pratiques de prêts immobiliers à mensualités progressives et la souscription inconsidérée de crédits à la consommation, le cumul de ces concours aboutissant à des

situations généralement désignées sous l'appellation de « spirales d'endettement ». Étaient également signalés un certain nombre de cas de personnes ne pouvant plus rembourser leurs dettes par suite d'un événement accidentel (phénomène qualifié de « surendettement passif » par opposition au « surendettement actif » résultant d'un excès initial de crédit).

Les commissions de surendettement avaient pour mission d'apporter par la voie de la négociation amiable entre débiteurs et créanciers des solutions à ce phénomène estimé quantitativement important (on estimait à 200 000 le nombre de débiteurs concernés) mais essentiellement provisoire : une fois traité le « stock » des personnes victimes de comportements antérieurs, les commissions n'auraient plus à examiner que des flux limités de dossiers.

Si le législateur avait vu juste quant à l'importance de la population initialement concernée (plus de 90 000 dossiers ont été déposés en 1990 ; près de 70 000 en 1991), il n'avait pas, en revanche, anticipé la pérennisation voire l'accentuation du phénomène : se maintenant pendant plusieurs années autour de 70 000, les dépôts annuels de dossiers auprès des commissions devaient croître régulièrement à partir de l'année 1995 pour dépasser largement le seuil des 100 000 dès 1998 et se maintenir au dessus de 180 000 à partir de 2004.

Cette pérennisation résulte probablement de plusieurs causes : la banalisation progressive, encouragée par la médiatisation, de la procédure, le recours croissant au crédit, notamment à court terme, les aléas de la conjoncture économique, la précarisation de certaines situations sociales reflétée par la typologie des surendettés.

A coté de la croissance régulière des flux de dépôts, l'évolution de la typologie des surendettés est, en effet, le deuxième phénomène majeur ayant affecté l'activité des commissions de surendettement depuis la fin des années 1990. Comme le révèlent, en effet, les plus récentes enquêtes de la Banque de France (disponibles sur [www. banque.de.france.fr](http://www.banque.de.france.fr)) le surendettement passif, c'est à dire lié à un accident de la vie tel que la perte d'un emploi ou la dislocation de la cellule familiale est, depuis plusieurs années, la cause largement dominante des dépôts de dossiers. Simultanément, les ressources, et partant les capacités de remboursement des surendettés sont plus faibles et/ou plus précaires. L'endettement immobilier n'est plus présent que dans un pourcentage limité (moins de 10%) de dossiers, l'essentiel des dettes étant désormais constitué de crédits de trésorerie et d'arriérés de charges courantes liées notamment au logement.

Cette situation n'est pas sans incidence sur la nature et sur la pérennité des solutions pouvant être apportées par les commissions : il est naturellement plus difficile de confectionner des plans d'apurement des dettes pouvant être durablement respectés lorsque les capacités de remboursement sont faibles, précaires, voire inexistantes. Dans certains cas, seules des solutions provisoires, telles que des moratoires sont envisageables ou encore les plans établis ne peuvent être respectés par suite de la survenance d'un aléa affectant, même faiblement, le niveau des ressources. Ces situations sont à l'origine de nouveaux dépôts de dossiers par les mêmes débiteurs et contribuent à l'augmentation des flux de dépôts recensés.

B – Le cadre légal de l'intervention des commissions

Les évolutions ci-dessus retracées ainsi que l'attention croissante portée aux phénomènes de surendettement ont motivé plusieurs interventions successives du législateur. Trois réformes majeures ont notamment modifié sensiblement le dispositif institué en 1990.

Tout d'abord, comme on l'a précédemment indiqué, les commissions de surendettement avaient été conçues à l'origine comme des instances dédiées à la négociation de solutions amiables. Certes, le débiteur pouvait, plutôt que s'engager dans un processus amiable, choisir de saisir l'autorité judiciaire ; il pouvait également recourir à cette dernière, afin qu'elle impose un réaménagement de ses dettes à ses créanciers si la négociation amiable avait échoué. Mais l'esprit de la loi était bien que la majorité des situations soient dénouées à l'amiable afin d'éviter une intervention judiciaire ; le juge pouvait d'ailleurs, lorsqu'il était saisi directement, renvoyer le dossier à la commission pour tentative de conciliation.

Cet équilibre devait être cependant rapidement compromis. Certes, les commissions parvenaient, dans le plus grand nombre de cas (environ 70%) à une solution amiable ; Mais, compte tenu du maintien d'un rythme élevé de dépôts de dossiers, un grand nombre de juridictions devaient être rapidement encombrés par des flux de dossiers, certes minoritaires mais néanmoins importants et, de surcroît, difficiles puisqu'ils n'avaient pu trouver de solution devant les commissions. C'est pour remédier à cette situation que la loi du 8 février 1995 a instauré un mode original de coopération entre les autorités judiciaires et les commissions en permettant à ces dernières de formuler, en cas d'échec des négociations, des recommandations acquérant force exécutoire après homologation par les magistrats concernés. Simultanément, cette loi faisait des commissions les points de passage obligés pour le traitement de toute situation de surendettement

Un autre pas devait être franchi avec la loi du 29 juillet 1998 « relative à la lutte contre les exclusions » qui, tirant les premiers enseignements de l'évolution de la typologie des surendettés, permit aux commissions de recommander aux magistrats, en cas d'insolvabilité avérée du débiteur, un effacement total ou partiel du passif de ce dernier, à l'issue toutefois d'une période d'observation obligatoire d'une durée maximale, fixée à l'époque à trois ans, pendant laquelle le recouvrement forcé des dettes était suspendu.

Enfin, la loi du 1^{er} août 2003 dite « loi Borloo » devait conférer aux commissions le pouvoir d'orienter, dès le début de l'instruction d'un dossier et dès lors que ce dernier faisait apparaître une « situation irrémédiablement compromise » rendant impossible toute solution financière, le débiteur vers une procédure de rétablissement personnel pouvant déboucher sur l'effacement total et définitif du passif. Il est à noter que ce texte, tout en s'inspirant de la faillite civile encore applicable en Alsace Moselle réserve aux seules commissions (à l'exclusion du débiteur et des créanciers) la faculté de demander aux juges l'ouverture de telles procédures. Il accroît, par ailleurs, sur un autre plan, les possibilités d'action des commissions en leur permettant de réaménager les passifs fiscaux à l'instar des autres types de dettes.

II – RESULTATS ET PERSPECTIVES

Confrontées aux différentes évolutions, rappelées ci-dessus, de leur environnement, les commissions ont su faire face à chacun de ces défis. Les résultats obtenus à ce jour apparaissant généralement positifs (A), il semble possible de dégager de ce bilan les conditions d'une optimisation du fonctionnement des commissions (B).

A - Des résultats généralement positifs

Les commissions ont, tout d'abord, démontré au cours des années leur capacité à traiter des flux particulièrement importants de dépôts de dossiers. Même lorsqu'elles ont été

confrontées à des « pics » de dépôts, comme en 2004, année au cours de laquelle près de 190 000 dossiers ont été déposés concomitamment à l'entrée en vigueur de la réforme introduite par la « loi Borloo », elles sont parvenues à résorber rapidement les phénomènes d'engorgement provisoire auxquels elles ont été confrontées. Au cours des trois dernières années écoulées marquées par des flux annuels de dossiers supérieurs à 180 000, le délai moyen de traitement des dossiers en phase amiable s'est maintenu de manière quasiment constante en dessous de la cible de quatre mois fixée par le contrat de service public entre l'Etat et la Banque de France. Les délais moyens d'instruction préalable à une orientation éventuelle vers une procédure de rétablissement personnel, sont depuis le début de l'année 2007, stabilisés en dessous de six semaines et ceux qui sont nécessaires pour l'élaboration de recommandations à l'intention des autorités judiciaires compétentes sont très généralement inférieurs à deux mois.

Ces résultats sont d'autant plus appréciables que les procédures de traitement sont relativement lourdes, y compris pendant les phases amiables ; en effet, avant l'engagement de tout traitement, chaque dossier doit faire l'objet d'une vérification de sa recevabilité par la commission ; par ailleurs, chaque négociation donne lieu à des échanges avec une pluralité de créanciers, fréquemment au nombre de huit ou dix ; enfin, dans le souci d'informer et de protéger ces derniers ainsi que le débiteur, les textes légaux et réglementaires ont institué un certain formalisme destiné notamment à permettre l'exercice de voies de recours. Aussi le traitement de l'ensemble des dossiers n'a-t-il été rendu possible que par la mobilisation d'une force de travail importante dans les secrétariats des commissions (1300 agents environ) et par la réalisation de gains de productivité significatifs dans ces derniers.

S'agissant des solutions apportées, il convient de noter que conformément à l'esprit de la loi, les commissions ont privilégié depuis l'origine et continuent de privilégier, en dépit de la judiciarisation du dispositif, la conciliation et le pragmatisme. Si le taux de succès de la procédure amiable, c'est à dire le pourcentage de plans conventionnels conclus par rapport à l'ensemble des procédures achevées sous l'égide des commissions, est inférieur à celui qui était constaté à l'origine, compte tenu des caractéristiques actuelles des dossiers, il se situe néanmoins constamment aux alentours de 65%. Au cours des cinq dernières années civiles, de 2003 à 2007, plus de 465 000 plans conventionnels ont ainsi été conclus. Par ailleurs, pendant la même période, près de 150 000 recommandations faisant suite à des échecs de procédures amiables ont été élaborées par les commissions et homologuées par les juges. Enfin, si la loi du 29 juillet 1998 instituant les recommandations d'effacements de créances n'a été appliquée que de manière très timide, les commissions ont, en revanche, assimilé très rapidement l'esprit de la loi du 1^{er} août 2003 instituant la procédure de rétablissement personnel dont elles ont fait un usage modéré mais résolu : au cours de la seule année 2007, les commissions ont orienté vers cette procédure plus de 30 000 dossiers soit environ 20% des dossiers déclarés recevables au cours de la même année.

B – L'optimisation du fonctionnement

Abstraction faite des évolutions législatives pouvant être envisagées dans la répartition des tâches entre les commissions et les tribunaux, certaines orientations peuvent être dégagées pour optimiser le fonctionnement des commissions dans le contexte actuel.

Il importe, tout d'abord, que les commissions et leurs secrétariats continuent d'être animés par le souci d'efficacité et de pragmatisme qui a assuré leur succès : la poursuite d'objectifs en termes de délais, la recherche de gains de productivité dans les secrétariats au

travers, notamment, l'automatisation des procédures administratives et la dématérialisation des échanges, doivent continuer à être privilégiés par rapport à l'analyse casuistique de chaque situation qui excède souvent les compétences et les moyens des commissions : ainsi, s'il importe naturellement de veiller à écarter du bénéfice de la procédure les personnes qui espèrent en tirer frauduleusement parti, il ne paraît guère utile de se livrer à des investigations trop approfondies pour détecter la possession d'éventuels biens patrimoniaux par nombre de débiteurs qui en sont très vraisemblablement dépourvus . De même, si les commissaires doivent pouvoir examiner tous les dossiers, il apparaît souhaitable que les débats en séance soient limités aux seuls cas posant réellement problème. De manière générale, enfin, tous les règlements intérieurs des commissions devraient fixer des règles suffisamment précises pour que les secrétariats puissent négocier rapidement, dans le cadre d'une marge de liberté naturellement délimitée, des solutions rapides avec les créanciers.

Il serait également souhaitable que les commissions portent une attention accrue au problème des nouveaux dépôts de dossiers par les mêmes débiteurs. Certes, de tels « redépôts » sont inévitables, en particulier lorsque le débiteur voit sa situation se dégrader après la conclusion d'un plan. Mais, pour une part significative, ces redépôts sont liés à l'expiration de plans comprenant exclusivement des reports (ou moratoires) de toutes les dettes ou , dans une moindre mesure, à des difficultés rencontrées dans l'exécution d'un plan. Sans critiquer systématiquement la pratique du moratoire, qui est parfois la seule solution raisonnable, qui recueille souvent la préférence des créanciers, et qui présente du moins le mérite de suspendre les poursuites à l'encontre du débiteur, il y aurait lieu de s'interroger plus souvent sur le bien-fondé du recours à cette pratique, notamment en cas de moratoires successifs. Il y a lieu à cet égard de s'interroger sur un usage plus fréquent du recours à la procédure de rétablissement personnel dans de telles hypothèses : les commissions se trouvent, en effet, parfois confrontées à des réticences de leurs membres ou de leurs interlocuteurs pour considérer que la situation de débiteurs relativement jeunes puisse être estimée « irrémédiablement compromise ». Or, au-delà d'une interprétation littérale de cette formule, la volonté du législateur a été de donner une « seconde chance » à des débiteurs dont la situation financière n'offrait aucune perspective raisonnable d'amélioration en éteignant totalement et définitivement leur passif.

Pour certains débiteurs disposant d'une capacité de remboursement limitée et ne relevant pas de la procédure de rétablissement personnel, des solutions plus pérennes pourraient être trouvées en utilisant, dès la phase amiable - ce qui impliquerait l'accord des principaux créanciers, aujourd'hui réticents à l'égard de cette solution - la combinaison , permise par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement, de mesures classiques de réaménagement du passif avec un effacement partiel des dettes.

L'application plus fréquente de telles solutions, permettant d'utiliser au mieux toute la gamme des mesures autorisées par les textes suppose la poursuite d'un dialogue permanent entre les commissions et leurs principaux partenaires concernés : créanciers et magistrats. Il convient également de souligner l'utilité de développer encore les relations de partenariat entre les commissions et les réseaux de travailleurs sociaux ou d'organismes d'aide aux familles. L'expérience démontre, en effet, que nombre de surendettés sont peu familiarisés avec les problématiques financières, administratives ou encore avec la gestion d'un budget. Sous réserve naturellement du consentement des intéressés, l'assistance de tels réseaux peut leur apporter une aide précieuse, d'abord pour l'accomplissement des formalités inhérentes à la procédure puis pendant l'exécution de leur plan de redressement, notamment en les aidant à résoudre les difficultés ou à faire face aux aléas pouvant survenir au cours de cette période, ce

qui contribue à assurer la pérennité des solutions financières conclues sous l'égide des commissions. Le maintien de relations étroites avec les travailleurs sociaux, concrétisées notamment par les formations aux thématiques du surendettement dispensées à ces derniers par les secrétariats, doit donc rester un axe fort de l'action d'ores et déjà engagée.

Il ressort finalement de l'examen rapide, auquel il a été procédé dans les développements qui précèdent, du bilan des commissions de surendettement, que l'optimisation naturellement toujours possible, du fonctionnement de ces dernières passe davantage par la poursuite et l'intensification de démarches d'ores et déjà engagées que par des changements d'orientation fondamentaux.

L'on sait, par ailleurs, que, sous l'impulsion de la Chancellerie, des réflexions ont été engagées au plus haut niveau en vue de modifier la répartition des tâches prévalant actuellement entre les commissions de surendettement et les juridictions. Sans pouvoir préjuger à ce jour l'issue de ces réflexions qui pourraient déboucher sur de nouvelles évolutions de la législation, il apparaît en tout état de cause vivement souhaitable que puissent être préservés l'esprit de conciliation, le pragmatisme et le souci d'efficacité qui ont inspiré jusqu'à présent l'application du dispositif de traitement du surendettement.

INTERVENTION DU JUGE D'INSTANCE DANS LA PROCÉDURE DE SURENDETTEMENT ET DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

Andrée GEORGEAULT
Vice Présidente TGI Nantes

Ce contentieux qui relève de la compétence du juge de l'exécution est généralement confié par délégation au juge d'instance, juge traditionnel du contentieux du crédit consommation, des loyers et des saisies des rémunérations.

L'intervention du juge de l'exécution est fonction de la nature de la procédure engagée :

- pendant la phase de traitement du surendettement par la commission d'examen des situations de surendettement des particuliers de la Banque de France, il intervient comme juge du recours et de l'homologation,
- il est le juge du rétablissement personnel (loi BORLOO du 1er août 2003).

1. Juge du recours et de l'homologation :

Pendant la phase de traitement de la situation par la commission d'examen des situations de surendettement, le juge est compétent pour statuer sur la décision de recevabilité ou d'irrecevabilité prise par la commission, suspendre les poursuites engagées par un ou plusieurs créanciers, et vérifier une ou plusieurs créances.

Il est saisi, selon les cas, par la commission, le débiteur, un ou plusieurs créanciers.

Le juge de l'exécution est également compétent pour rendre exécutoires les mesures recommandées (plan ou moratoire) élaborées par la commission, à défaut d'accord des parties sur le plan amiable proposé par la commission.

S'agissant des conditions de recevabilité prévues par l'article L330-1 code de la consommation, qui sont communes aux deux procédures, la bonne foi du débiteur est présumée et ne peut être remise en question d'office par le juge.

Elle s'apprécie dans le cadre de ce contentieux, non seulement en fonction des déclarations faites par le débiteur quant à ses ressources, sa situation professionnelle ou familiale et son état d'endettement antérieur, mais encore, au regard de la conscience qu'il avait de contracter des engagements dépassant manifestement ses capacités de remboursement (*CA Versailles 22 nov 1990 D 1991 IR 69*). Le juge recherche en effet si le débiteur, au moment de la souscription de nouveaux crédits, avait connaissance du processus d'endettement dans lequel il s'engageait et s'il avait la volonté d'aggraver sa situation (*Paris 11 avril 1991 D 1991 IR 208 et 26 nov 1992 D 1933 IR 55*).

Cette jurisprudence qui s'est développée en réaction aux pratiques commerciales des organismes financiers et de certaines enseignes a parfois amené le juge à considérer que l'accumulation de crédits, offerts par les organismes sans contrôle suffisant relève de la légèreté blâmable et n'est pas constitutive de mauvaise foi (*Paris 7 juillet 1992 JCP E 1993 pan. 88. Versailles 28 juin 1990.578 note Vallens*).

Parmi les produits financiers les plus toxiques, outre les ouvertures de crédits renouvelables, ceux ayant pour but le « rachat » de crédits se révèlent également souvent catastrophiques ; s'ils apportent en effet au souscripteur un soulagement temporaire, puisque le prêteur procède au remboursement des encours moyennant une unique mensualité compatible avec ses ressources, il reste qu'en l'absence de résiliation des contrats, les ouvertures de crédits notamment peuvent être réactivées par le débiteur, sur simple demande, à la première difficulté.

L'état d'endettement, seconde condition de recevabilité, est défini comme « l'Impossibilité pour le débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, y compris en qualité de caution au moyen de son actif réalisable. »

Il s'apprécie au regard de l'ensemble des biens et des ressources du débiteur et de toutes ses dettes, y compris celles ayant une origine professionnelle ou exclues du dispositif par leur nature : aliments, dommages et intérêts, amendes.

Cependant, la vente de la résidence principale des débiteurs, même accédants à la propriété n'est pas systématique. Son opportunité est appréciée par le juge « in concreto », en fonction de nombreux critères, dont la valeur de l'immeuble, significative ou pas au regard de l'endettement, la durée restant à courir de son financement, le coût de relogement prévisible, les charges de familles, l'âge des débiteurs etc

Il en va de même de l'opportunité de la saisie ou de la vente du véhicule des débiteurs qui s'apprécie en fonction de son utilité pour la famille, suivant son lieu d'habitation et de travail et sa composition.

Saisi d'une demande d'homologation des mesures recommandées élaborées par la commission, le juge de l'exécution est tenu d'en vérifier la légalité et l'opportunité, et son contrôle porte notamment sur la capacité de remboursement retenue par la commission, sur la base d'un « reste à vivre » déterminé par rapport à la quotité saisissable des salaires.

Il procède aux mêmes vérifications dans le cadre des recours introduits par le débiteur ou un ou plusieurs créanciers contre ces mesures recommandées et dispose pour élaborer un plan d'apurement du passif du débiteur, des mêmes mesures que la commission, : report ou rééchelonnement des créances sur 120 mois maximum, réduction du taux des intérêts. Il peut également imposer au débiteur toute mesure propre à permettre l'apurement du passif : effacement partiel de créance, vente d'immeuble ou autres biens, reprise de travail à temps plein, introduction d'une procédure contre un débiteur alimentaire etc....

En cas d'insolvabilité temporaire, le débiteur peut bénéficier d'un moratoire de deux ans maximum, à l'expiration duquel sa situation sera réexaminée par la commission.

La signature d'un plan conventionnel ou l'homologation des mesures recommandées suspend le droit de poursuite des créanciers.

2. Juge du rétablissement personnel

Cette procédure est entièrement conduite par le juge de l'exécution, saisi par la commission, avec l'accord du débiteur, lorsqu'elle estime sa situation « irrémédiablement compromise », ou encore par le débiteur lui-même, à défaut de réponse de la commission dans le délai de 9 mois du dépôt de sa demande.

Le juge peut également proposer l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel au débiteur dont il constate, à l'occasion d'un recours engagé pendant la phase d'instruction du dossier par la commission que la situation est irrémédiablement compromise.

En principe, la procédure se déroule en deux phases : lors d'une première audience, le juge statue sur l'ouverture de la procédure et invite, dans cette hypothèse les créanciers à déclarer leurs créances au greffe ou au mandataire désigné pour établir un bilan économique et social de la situation du débiteur.

Lors d'une seconde audience, le juge procède à l'arrêté des créances, statue sur les contestations éventuelles et ordonne la liquidation des biens du débiteur dont le montant est alors réparti entre les créanciers lors d'une audience de clôture.

Cette procédure, inspirée des procédures collectives, se révèle toutefois particulièrement lourde et inadaptée à la grande majorité des situations. Les liquidations sont en effet rarissimes, faute d'actif, de sorte que la plupart des procédures s'achèvent par une clôture pour insuffisance d'actif, avec pour conséquence, l'effacement du passif à l'exception des dettes alimentaires, de dommages et intérêts et des amendes.

Toutefois, la loi du 20 décembre 2003, autorise désormais le juge de l'exécution, qui constate l'absence d'actif, à prononcer lors d'une seule et unique audience, l'ouverture de la procédure et sa clôture pour insuffisance d'actif.

Outre les conditions de bonne foi et d'endettement communes aux deux procédures, le bénéfice de la procédure de rétablissement personnel n'est ouvert qu'au débiteur dont la situation est « irrémédiablement compromise », c'est-à-dire, dont la situation matérielle n'est pas susceptible, à brève échéance, de s'améliorer suffisamment pour lui permettre de dégager une capacité de remboursement significative au regard de son endettement et compatible avec la mise en oeuvre des mesures dites « classiques » d'apurement de son passif.

À tout moment de la procédure cependant, s'il constate une amélioration de la situation matérielle du débiteur, le juge peut renvoyer le dossier devant la commission de surendettement, ou élaborer lui-même un plan d'apurement.

La pratique de ces procédures, de mise en oeuvre assez complexe révèle de la part des débiteurs, une méconnaissance générale des mécanismes du crédit, de leurs droits, notamment vis à vis de l'établissement bancaire gestionnaire de leur compte, laquelle contribue non seulement à l'aggravation de leur endettement, mais aussi à l'échec des plans qu'il leur appartient de mettre en oeuvre.

On observe un nombre important de seconde, voire de troisième saisine de la commission par des débiteurs qui ne sont pas parvenus à respecter les mesures recommandées par défaut de rigueur budgétaire et /ou du fait d'une détérioration de leur situation matérielle. À cet égard, la loi BORLOO a ouvert au juge la possibilité d'accompagner ses décisions d'une mesure d'accompagnement social et budgétaire du débiteur, qu'aucun décret n'est venu organiser.

Du côté des créanciers, ces procédures sont essentiellement marquées par l'absence de débat avec les créanciers institutionnels, non représentés, et dont les écrits traduisent souvent une méconnaissance du principe du contradictoire et de l'office du juge.

Quant au juge, ce contentieux, qui le place au coeur des paradoxes économiques et sociaux de notre époque, lui donne à accomplir sa pleine mission d'apaisement et de régulation sociale, par la recherche d'un équilibre entre le droit des uns et les obligations des autres.

SURENDETTEMENT

VADE MECUM

Noura AMARA-LEBRET

Jean-jacques GANDINI

Catherine KERSUAL

Dominiuqe MAUGEAIS



SAF 34, rue Saint Lazare 75009 PARIS
Tél. 01 42 82 01 26 – Fax. 01 45 26 01 55

saforg@orange.fr

Plan

Introduction

I. Le traitement du surendettement

II. Le rétablissement personnel

III. Aide juridictionnelle

IV. Annexes

- Saisine du Juge de l'exécution en vue de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel
- Conclusions devant le Juge de l'exécution sur une contestation de recevabilité prononcée par la commission de surendettement
- [Code de la consommation Partie législative Livre III : Endettement. Titre III : Traitement des situations de surendettement.](#) (LEGIFRANCE, Version consolidée au 1er janvier 2009)

Introduction

Ce vade-mecum est destiné à un usage pratique. Il est impératif d'en retenir que surendettement ne rime pas avec découragement. Nombre de chausse-trappes attendent le surendetté. D'où la nécessité du conseil préventif, de la connaissance des instances à saisir et des délais à respecter – sous peine d'irrecevabilité et ce alors que les conséquences peuvent être irréversibles.

Il convient de rappeler le principe fondamental posé par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme : l'Accès au Droit.

Or, outre le manque d'informations en amont, la population visée est souvent éligible à l'aide juridictionnelle et le montant de l'indemnité correspondante est ridicule par rapport au travail fourni et au temps passé.

Le surendetté a droit à une défense digne de ce nom exercée par un avocat qui a droit à une juste rémunération.

DECOURAGEMENT NE RIME PAS AVEC SURENDETTEMENT

Les époux D. ont déposé une première demande de surendettement en 2002.

Le 24 juillet 2002 la Commission de Surendettement a constaté l'échec de la procédure de règlement amiable et émis des recommandations comportant un moratoire de douze mois dans l'objectif de vendre la maison ; le 5 septembre 2002 le Juge de l'Exécution a donné force exécutoire à ces mesures recommandées sur douze mois.

Monsieur et Madame D. ont vendu leur maison ; le produit de la vente leur a permis de désintéresser un certain nombre de créanciers.

Ils ont alors déposé une seconde demande de surendettement afin d'obtenir un plan conventionnel de règlement amiable avec les créanciers restants, à savoir de nombreux établissements de crédit à la consommation.

Aucun plan conventionnel n'a pu être établi du fait que le Juge de l'Exécution a rendu, le 31 août 2004, un jugement prononçant la déchéance du bénéfice de la procédure de traitement du surendettement, au visa de l'article L333-2 3° du code de la consommation, au motif qu'« *en disposant d'une partie du produit de la vente immobilière au profit de créanciers-amis non déclarés dans la procédure, Monsieur D. et son épouse se sont incontestablement mis dans la situation décrite ci-dessus ; en outre, ils les ont avantagés au détriment des créanciers déclarés qui ont reçu des règlements limités au prorata du capital restant dû ;* »

Les époux D. ont fait une troisième déclaration de surendettement le 10 décembre 2004 en rappelant leur précédente procédure et le jugement précité, tout en sollicitant au vu de la dégradation de leur situation, un moratoire, la suspension des mesures d'exécution et le bénéfice de la Loi « BORLOO » ; la Commission de Surendettement a, en date du 12 janvier 2005, déclaré leur demande irrecevable au motif : « *autorité de la chose jugée : jugement du TI ROUEN du 31-08-2004* » ;

Les époux D. ont formé un recours contre cette décision d'irrecevabilité ;

Le 25 septembre 2005, le Tribunal les a jugés recevables mais non fondés en leur recours ;

Les époux D. ont alors déposé une quatrième demande de surendettement qui a été déclarée recevable ; ils avaient accompagné leur demande d'un courrier préparé par leur avocat rappelant la jurisprudence de la Cour de Cassation (Cass. 2^{ème} Civ. 23 juin 2005 n°03-04.072) qui censure le Juge de l'Exécution qui a déclaré de mauvaise foi des débiteurs au motif qu'ils avaient omis de déclarer deux créances lors d'une précédente demande de traitement de leur situation de surendettement.

La Cour de Cassation juge que ce Magistrat s'est prononcé par un motif inopérant dès lors qu'aucune omission de déclaration n'était caractérisée au cours de la nouvelle demande sur la recevabilité de laquelle il avait à statuer.

De même la déchéance du débiteur du bénéfice des dispositions légales sur le surendettement ne fait pas obstacle à une nouvelle demande si, hors la bonne foi du requérant, celui-ci justifie l'élément nouveau (Cass. Civ. 1, 15 décembre 1998, Bull. n°367)

I. Le traitement du surendettement

Textes :

Article L330-1 du Code de la consommation

- définition

Le surendettement, c'est :

L'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci.

Etre de bonne foi, c'est :

Au moment où l'on s'endette, croire sincèrement que l'on pourra rembourser et s'abstenir de tromper son cocontractant ;

Au moment où l'on demande le bénéfice de la procédure de traitement du surendettement, fournir toutes les informations sur ses dettes et sur sa situation financière ;

Tout au long du processus, respecter scrupuleusement les engagements pris, notamment s'abstenir de rembourser un créancier par préférence et ne pas souscrire de nouveaux emprunts ;

La bonne foi du débiteur est au centre de la procédure et peut être mise en cause à toutes les étapes du processus ;

Le débiteur a droit à l'erreur : il peut avoir été de mauvaise foi lorsqu'il a contracté une dette, par exemple ne pas avoir déclaré la totalité de ses encours à sa banque pour obtenir un nouveau prêt, mais se montrer de bonne foi lorsqu'il demande le bénéfice de la procédure de traitement du surendettement en démontrant faire des efforts pour régler tous ses créanciers ;

L'autorité de la chose jugée s'apprécie de façon particulière et toute relative en cette matière ; tout élément nouveau peut permettre de faire valoir sa bonne foi.

- procédure

A ne pas faire :

Saisir le Juge d'une demande de délais de grâce ou de report d'échéances à l'encontre de chaque créancier fondée sur l'article 1244-1 du code civil ;

Pourquoi ?

Le Juge ne peut reporter ou échelonner les dettes que sur une durée de deux années, à l'issue de laquelle le surendettement ne sera pas résorbé ;

Une clause de déchéance du terme est systématiquement prévue ; le débiteur n'a pas droit à l'erreur ;

La multiplication des procédures risque d'aboutir à des décisions incohérentes entre elles et nuisibles au débiteur ;

La commission de surendettement peut aussi imposer un moratoire de deux ans en attendant des mesures de traitement du surendettement; (art L.331-7-1)

Les mesures prises dans le cadre d'une procédure de traitement du surendettement sont globales ;

La difficulté :

Apprécier quand le débiteur peut s'en sortir avec des délais sur deux ans en essayant de rembourser ses dettes les unes après les autres ou en renégociant partiellement certaines ;

Un critère :

Quand le débiteur possède du patrimoine, la commission de surendettement le contraindra à le vendre pour rembourser ses créanciers.

Si la valeur de ce patrimoine est susceptible de couvrir l'ensemble des dettes, la situation de surendettement n'est pas avérée.

A faire : Faire une demande de traitement de son surendettement

- organe compétent : la commission de surendettement des particuliers prévue à l'article L. 331-1 du code de la consommation, qui siège à la Banque de France du lieu du domicile du demandeur.

La commission de surendettement est un organisme administratif ; elle n'est pas un tribunal au sens de l'article 6-1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

- procédure

Le secrétariat de la Commission remet au demandeur une déclaration type dans laquelle celui-ci fera figurer : ses noms et adresse, sa situation familiale, un état « détaillé » de ses revenus et des éléments actifs et passifs de son patrimoine et le nom et l'adresse de ses créanciers, éventuellement le nom, prénom et coordonnées du travailleur social qui le suit ; il doit signer sa demande.

Tous ces renseignements doivent être les plus complets et sincères possibles, sous peine de voir la procédure échouer pour « mauvaise foi ».

Dès que le dossier lui est remis, le secrétariat de la commission informe le débiteur et les créanciers de la saisine de la commission.

Le secrétariat n'a pas le pouvoir de rejeter d'office un dossier sous prétexte qu'il ne serait pas complet ou ne lui semblerait pas relever de la procédure.

Ensuite :

Attendre : la commission dispose d'un délai de six mois pour décider de l'orientation du dossier.

Bien lire les courriers qui lui sont adressés par la commission car la procédure est émaillée d'incidents et de délais pour réagir.

- effets de la mesure

Textes :

Articles L. 331-4 à L. 331-7

La commission de surendettement va :

1) Vérifier que le débiteur est surendetté

2) Dresser l'état d'endettement du débiteur

Elle adresse au débiteur l'état détaillé de ses dettes en l'informant qu'il dispose d'un délai de 20 jours pour lui demander la saisine du juge de l'exécution aux fins de vérification de la validité des titres de créances et du montant des sommes réclamées en indiquant les créances contestées et les motifs de sa demande (art L.331-4)

3) Se prononcer sur la recevabilité de la demande

Envoi au débiteur et à ses créanciers d'une lettre « notification d'orientation vers une procédure classique » lorsque le débiteur ne lui paraît pas relever d'une procédure de rétablissement personnel.

➔ La notification doit mentionner qu'un recours peut être exercé contre cette décision de recevabilité par déclaration remise ou adressée au secrétariat de la commission ;

4) Si la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, requérir l'accord du débiteur et saisir le Juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel

5) Saisir le juge de l'exécution d'une demande de suspension des procédures d'exécution portant sur les dettes autres qu'alimentaires (art L.331-5)

➔ Après publication d'un commandement de saisie immobilière, le juge de la saisie immobilière est seul compétent pour prononcer la suspension de cette procédure

6) Elaborer un plan conventionnel de redressement approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers (art L.331-6)

7) En cas d'échec, élaborer des recommandations qui tiendront lieu de plan après contrôle par le juge de l'exécution (art L.331-7)

8) Recommander un moratoire de deux ans maximum, à l'issue duquel elle réexamine la situation du débiteur et peut proposer l'effacement partiel des dettes

Comment monter son dossier devant le Juge de l'Exécution ?

- La saisine

Le JEX peut être saisi par le débiteur ou par un ou plusieurs de ses créanciers :

- d'une demande de vérification de la validité des titres de créances ou des sommes réclamées par les créanciers
- des recours contre la décision de recevabilité ou d'orientation du dossier, de la contestation des mesures recommandées, notamment lorsqu'elles s'accompagnent de l'exigence de vendre le bien immobilier qui constitue la résidence principale

- Procédure

Dans le premier cas, la décision du JEX n'est pas susceptible d'appel ; il faut donc particulièrement soigner son argumentaire et fournir des justificatifs nombreux et précis ;

C'est le moment de relever des arguments tirés de la prescription ou de la forclusion, de contester le calcul des intérêts, de justifier des règlements effectués, de contester des frais injustifiés ;

Dans les deux derniers cas, le JEX vérifie que le débiteur est bien dans la situation définie à l'article L.330-1 ;

Les conclusions doivent donc contenir toutes les informations utiles à cet égard, notamment une description actualisée des ressources et des dettes du débiteur, accompagnée de tous justificatifs ;

Ensuite, il faut répondre de façon précise et argumentée sur le point litigieux ;

On s'appuiera essentiellement sur des éléments de fait (des témoignages, les éléments tirés des documents produits tels que les contrats ou les courriers, l'attitude du débiteur notamment au cours de la procédure devant la commission, la preuve des efforts accomplis pour bien remplir son dossier et continuer à régler même modestement tous ses créanciers.... Et aussi l'attitude du ou des créanciers, tel le harcèlement de propositions de crédits, le non respect des préconisations de la commission tel le maintien de poursuites....pour justifier d'éventuelles « mauvaises réactions du débiteur »)

On s'appuiera aussi sur une jurisprudence plus qu'abondante de la Cour de Cassation (sur la notion de bonne foi en particulier) mais aussi des juges du fond largement publiées et commentées, y compris des décisions de première instance ;

La question de la conservation de l'immeuble constituant le domicile du débiteur reste très délicate ; les cours d'appel sont intransigeantes et exigent la vente ; il faudra une Loi pour régler le problème.

Que faire en cas de caducité du plan ?

Textes :

Article R.331-17 : le plan est de plein droit caduc quinze jours après une mise en demeure restée infructueuse, adressée au débiteur d'avoir à exécuter ses obligations, sans préjudice de l'exercice des facultés prévues aux articles R. 331-7-3 et R. 331-14.

- Procédure

1) contester la caducité :

- devant la juridiction saisie par le créancier aux fins d'obtention d'un titre exécutoire
- ou devant le JEX saisi par le débiteur pour contester une voie d'exécution

2) R. 331-7-3 : redéposer une demande auprès du secrétariat de la commission

En justifiant d'un ou de plusieurs éléments nouveaux :

- « accidents de la vie » tels divorce, naissance d'enfants, modification de résidence d'enfants, maladie, décès, perte d'emploi ou chômage technique,
- ou événements divers extérieurs à la volonté du débiteur qui ont empêché le respect scrupuleux du plan, par exemple une dépense imprévue (non incluse dans le « reste à vivre » !) telle une réparation automobile importante,

Il est judicieux, lorsque le débiteur a déjà bénéficié d'un plan, de joindre à son nouveau dossier une lettre d'explication retraçant l'historique de la procédure, montrant que le plan a été bien respecté pendant une certaine durée et décrivant le ou les événements qui sont venus perturber l'exécution du plan précédent.

Cela évitera un rejet systématique de la demande pour mauvaise foi.

3) R. 331-14 : demander à la commission de surendettement de solliciter la suspension des voies d'exécution

Préciser les noms prénoms profession et adresse des créanciers poursuivants, ou pour les personnes morales, dénomination et siège social.

Il faut expliquer les circonstances qui ont empêché le débiteur de respecter ses mensualités, le but étant de reprendre l'exécution du plan après règlement de la difficulté, généralement apurement de la ou des mensualités impayées ;

Annexer un état des revenus du débiteur, un relevé des éléments actifs et passifs de son patrimoine, l'état de son endettement et la liste des procédures d'exécution en cours.

II. Le rétablissement personnel

C'est une procédure issue de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003.

Le rétablissement personnel a vocation à s'appliquer quand il n'est « apparemment » pas possible de traiter la situation de surendettement.

Textes :

Code de la consommation
Articles L 332-5 à L 332-12

Compétence :

Juge de l'exécution

Saisine :

Trois cas de figure se présentent :

- JEX :

Avec l'accord du débiteur :

- à l'occasion des recours exercés devant lui pour contester les décisions d'orientation de la commission de surendettement
- à l'occasion de la contestation des mesures recommandées par la commission (L 332-2)
- à l'occasion de la contestation par le débiteur du passif établi par la commission (L331-4)

- Débiteur

A l'expiration d'un délai de neuf mois à compter du dépôt du dossier et en l'absence de décision d'orientation de la commission

- Commission de surendettement :

Constat dès le début de la procédure d'une situation irrémédiablement compromise et avec l'accord du débiteur.

Conditions :

Au nombre de deux :

- Situation irrémédiablement compromise
- Bonne foi (cf. surendettement)

Procédure :

A. Audience d'ouverture :

- Délai : l'audience se tient dans le mois de la saisine
- Convocation :
 - du débiteur
 - des créanciers connus
 - Eventuellement un travailleur social

B. Jugement :

Le jugement d'ouverture est prononcé après vérification par le juge que les conditions sont remplies

- Pouvoirs du JEX :

Le Juge de l'exécution peut :

- désigner un mandataire
- ordonner une enquête sociale
- ordonner un suivi social
- obtenir communication de tout renseignement utile
- à tout moment de la procédure renvoyer le dossier à la commission
- relever de sa forclusion un créancier
- statuer sur les contestations de créances

- Publicité :

Elle est effectuée par le juge ou le mandataire aux fins de recensement des créanciers.

Ces derniers doivent déclarer leur créance dans les deux mois de la publicité du jugement sous peine d'extinction. Dans cette dernière hypothèse, ils pourront solliciter d'être relevés de leur forclusion.

- Effets du jugement d'ouverture :
 - les procédures d'exécution portant sur des dettes autres qu'alimentaires sont suspendues jusqu'au jugement de clôture,
 - le débiteur ne peut aliéner ses biens sans l'accord du mandataire ou du juge
 - en matière fiscale, la procédure a une incidence en ce que les majorations, frais de poursuites et pénalités dus en matière d'imposition directe sont remis sauf ceux issus des articles 1728, 1729, 1730 (défaut, insuffisance de déclaration, ...) et 1740 ter 1740 quater et 1827 du code général de impôts.

C. Liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur :

- Biens concernés :

Tous sauf :

- les biens insaisissables (article 4 loi 91-650 du 09/07/1991) : biens déclarés insaisissables par la loi, les provisions, sommes et pensions alimentaires, les biens déclarés insaisissables par le testateur ou donateur
- les biens dont les frais de vente sont disproportionnés au regard de leur valeur vénale
- les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle
- Intervenant :

Le JEX procède à la désignation d'un liquidateur qui peut être le mandataire.

Il dispose de douze mois pour vendre à l'amiable les biens du débiteur ou à défaut organiser une vente forcée.

Il répartit l'actif et désintéresse les créanciers selon leur rang de sûretés.

Il rend compte de sa mission au juge.

- Effets de la liquidation :
 - Le débiteur est dessaisi de la disposition de ses biens
 - Les droits et actions sur son patrimoine personnel sont exercés par le liquidateur
 - en cas de vente forcée organisée par le liquidateur les actes effectués par un créancier saisissant un bien immobilier avant le jugement d'ouverture sont réputés faits pour le compte du le liquidateur

D. La clôture :

- Les hypothèses :

Elles sont au nombre de trois :

* actif suffisant : clôture

* actif insuffisant : clôture pour insuffisance d'actif si les biens sont

- meublants nécessaires à la vie courante
- non professionnels nécessaires à l'exercice professionnel du débiteur
- dépourvus de valeur marchande ou les frais de vente sont disproportionnés à leur valeur vénale

* si le JEX relève, dès l'ouverture de la procédure que l'actif est insuffisant à désintéresser les créanciers et constitué des biens susvisés, il peut clôturer pour insuffisance d'actif dans le jugement d'ouverture

- Effets de la clôture :

- effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur sauf celles dont le prix a été payé par la caution ou le coobligé
- effacement de la dette née de l'engagement de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société
- suivi social possible
- inscription au fichier des incidents de paiement pendant huit ans

E. L'établissement d'un plan :

Ce dernier est prévu à titre exceptionnel.

Il se fait sur proposition du mandataire.

Il est rendu opposable à tous par le jugement l'arrêtant.

Son délai est fixé par le juge dans la limite de dix ans.

En cas de non respect, il est résolu.

Il comporte les mesures prévues à l'article L 331-7 du code de la consommation.

- Rééchelonnement des paiements
- Imputation des paiements sur le capital,

III. Aide juridictionnelle :

Le conseil perçoit une indemnité d'aide juridictionnelle de 16 unités de valeur.

Le surendettement touche aussi bien des personnes pouvant bénéficier de l'Aide Juridictionnelle que des personnes dont les ressources excèdent les plafonds d'Aide Juridictionnelle.

Pour ses dernières, l'endettement rend quasi inenvisageable toute dépense à caractère exceptionnel, tels les frais et les honoraires d'une procédure.

On peut envisager le recours aux dispositions de l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991 sur l'Aide Juridique qui stipule que « l'Aide Juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ... »

IV ANNEXES

SAISINE DU JUGE DE L'EXECUTION
EN VUE DE L'OUVERTURE D'UNE PROCEDURE
DE RETABLISSEMENT PERSONNEL

L'AN deux mille neuf
ET LE

A LA REQUETE DE :

DEFENDERESSE

Ayant pour avocat

au Cabinet duquel il est fait élection de domicile et qui se constitue sur les présentes et ses suites

A l'honneur de vous exposer :

Que le [Date du Dépôt du dossier à la Commission de Surendettement], M a saisi la Commission de Surendettement de [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)].

En vertu de l'article L.331-5 du Code de la Consommation, la Commission de Surendettement dispose d'un délai de neuf mois à compter du dépôt de dossier, pour décider de son orientation.

Au terme de ce délai, le débiteur est en droit de saisir le Juge de l'Exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Or, à ce jour, le délai de neuf mois est écoulé et la Commission de Surendettement de [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)] n'a pris aucune décision concernant le dossier de M ,

En outre, M est dans l'impossibilité de faire face à son passif exigible ou à échoir.

Annexe 1-2

M est bien fondée à saisir le Juge de l'Exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

M démontre ci-après que les conditions requises pour bénéficier d'une procédure de rétablissement personnel sont réunies :

En effet, [Démontrer la bonne foi du débiteur]

[Expliquer en quoi la situation du débiteur est irrémédiablement compromise]

Par ailleurs, les pièces visées par M à l'appui de sa demande sont énumérées dans le bordereau annexé aux présentes écritures ;

C'est pourquoi, M demande au Juge de l'Exécution de :

- Déclarer la demande de M recevable et bien fondée, et en conséquence,
- Constaté l'absence de réponse de la Commission de Surendettement [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)] dans le délai prescrit par l'article L.332-5 du Code de la Consommation;
- Dire la procédure de rétablissement personnel à l'encontre de M ouverte;
- Convoquer le débiteur et les créanciers connus à la prochaine date utile pour procéder à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel;
- Suspender les procédures d'exécution en cours ou à venir;
- Déclarer toutes les dettes non professionnelles de M éteintes;

SOUS TOUTES RESERVES

BORDEREAU DE PIÈCES JUSTIFICATIVES

[Liste des pièces justificatives]

CONCLUSIONS DEVANT LE JUGE DE L'EXECUTION
SUR UNE CONTESTATION DE RECEVABILITE PRONONCEE
PAR LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT

L'AN deux mille neuf
ET LE

A LA REQUETE DE :

M

Ayant pour avocat

au Cabinet duquel il est fait élection de domicile et qui se constitue sur les présentes et ses suites

A l'honneur de vous exposer :

Que le [Date du Dépôt du dossier à la Commission de Surendettement], M a saisi la Commission de Surendettement [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)].

1^{er} cas :

Qu'en date du [Date de la décision de la Commission de Surendettement], La Commission de Surendettement [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)] a rendu une décision d'irrecevabilité de la demande introduite par M ,

Que conformément aux dispositions de l'article R.331-8 du Code de la Consommation, le débiteur peut saisir le Juge de l'Exécution pour contester les décisions de la Commission de Surendettement en matière de recevabilité et d'orientation du dossier.

M est bien fondée à contester la décision rendue par la Commission de Surendettement de [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)] en date du [Date de la décision de la Commission de Surendettement].

En effet, [Expliquer les raisons de la contestation de la décision de la Commission de Surendettement].

OU

2^{ème} cas :

Que X en qualité de créancier, a contesté la décision de recevabilité de la demande introduite par M pour le motif suivant : (indiquer le motif)

M est bien fondée à contester ce motif.

En effet, [Expliquer les raisons de la contestation].

Dans tous les cas :

Rappeler que le débiteur remplit toujours les conditions répondant à la définition du surendettement et détailler sa situation actualisée

C'est pourquoi, M demande au Juge de l'Exécution de :

- Infirmer la décision de la Commission de Surendettement de [Lieu de la Commission de Surendettement (article + ville)] en date du [Date de la décision de la Commission de Surendettement]

OU

- débouter le créancier de sa contestation

[Préciser les autres chefs de demandes]

Entendre ordonner l'exécution provisoire, au vu de la seule minute, du jugement à intervenir, nonobstant toutes voies de recours et sans caution, vu l'urgence.

SOUS TOUTES RESERVES

BORDEREAU DE PIÈCES JUSTIFICATIVES

[Liste des pièces justificatives]

Code de la consommation

Version consolidée au 1er janvier 2009

- Partie législative
 - Livre III : Endettement.
 - Titre III : Traitement des situations de surendettement.

Chapitre Ier : De la procédure devant la commission de surendettement des particuliers.

Article L331-1 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Il est institué, dans chaque département, au moins une commission de surendettement des particuliers.

Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur des services fiscaux. Chacune de ces personnes peut se faire représenter, par un seul et même délégué, dans des conditions fixées par décret. La commission comprend également le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, ainsi que deux personnalités choisies par le représentant de l'Etat dans le département, la première sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.

Un suppléant de chacune de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions.

Une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale ainsi qu'une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative.

Article L331-2 Modifié par [Ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 - art. 14 \(V\)](#)

La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définie au premier alinéa de [l'article L. 330-1](#), ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci.

Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6 ou L. 331-7 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des [articles L. 3252-2 et L. 3252-3](#) du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage, intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond, selon des modalités définies par décret. Elle est fixée par la commission après avis de la personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale visée au dernier alinéa de [l'article L. 331-1](#), et mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à [l'article L. 331-6](#) ou dans les recommandations prévues aux [articles L. 331-7 et L. 331-7-1](#).

NOTA:

Ordonnance 2007-329 du 12 mars 2007 art. 14 : Les dispositions de la présente ordonnance entrent en vigueur en même temps que la partie réglementaire du code du travail et au plus tard le 1er mars 2008.

La loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 dans son article 2 X a fixé la date d'entrée en vigueur de la partie législative du code du travail au 1er mai 2008.

Article L331-3 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

La procédure est engagée devant la commission à la demande du débiteur. Celle-ci dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt du dossier pour procéder à son instruction et décider de son orientation.

La commission vérifie que le demandeur se trouve dans la situation définie à l'article L. 331-2. En cas de rejet d'un avis de prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir des frais ou commissions y afférents.

Annexe 3-2

La commission dresse l'état d'endettement du débiteur. Celui-ci est tenu de lui déclarer les éléments actifs et passifs de son patrimoine. Lorsque la commission constate que le remboursement d'une ou plusieurs dettes du débiteur principal est garanti par un cautionnement, elle informe la caution de l'ouverture de la procédure. La caution peut faire connaître par écrit à la commission ses observations.

Le débiteur, informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité, est entendu à sa demande par la commission. Celle-ci peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, sous réserve que celle-ci intervienne à titre gratuit.

La commission peut faire publier un appel aux créanciers.

Après avoir été informés par la commission de l'état du passif déclaré par le débiteur, les créanciers disposent d'un délai de trente jours pour fournir, en cas de désaccord sur cet état, les justifications de leurs créances en principal, intérêts et accessoires. A défaut, la créance est prise en compte par la commission au vu des seuls éléments fournis par le débiteur. L'information des établissements de crédit et des comptables du Trésor peut être effectuée par télécopie ou par courrier électronique dans des conditions fixées par décret.

Les créanciers doivent alors indiquer si les créances en cause ont donné lieu à une caution et si celle-ci a été actionnée.

Nonobstant toute disposition contraire, la commission peut obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité et de prévoyance sociale ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, de tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation amiables en cours.

Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à sa demande, à des enquêtes sociales.

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.

Le juge de l'exécution est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier.

Article L331-3-1 Créé par [Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 71 JORF 6 mars 2007](#)

La saisine du juge aux fins de rétablissement personnel emporte suspension des voies d'exécution, y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur, jusqu'au jugement d'ouverture.

Article L331-4 Modifié par [Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 - art. 90 JORF 31 juillet 1998](#)

La commission informe le débiteur de l'état du passif qu'elle a dressé. Le débiteur qui conteste cet état dispose d'un délai de vingt jours pour demander à la commission la saisine du juge de l'exécution, aux fins de vérification de la validité des titres de créance et du montant des sommes réclamées, en indiquant les créances contestées et les motifs qui justifient sa demande. La commission est tenue de faire droit à cette demande. Passé le délai de vingt jours, le débiteur ne peut plus formuler une telle demande. La commission informe le débiteur de ce délai.

Même en l'absence de demande du débiteur, la commission peut, en cas de difficultés, saisir le juge de l'exécution aux mêmes fins.

Article L331-5 Modifié par [Ordonnance n°2006-461 du 21 avril 2006 - art. 13 JORF 22 avril 2006 en vigueur au plus tard le 1er janvier 2007](#)

Modifié par [Ordonnance n°2006-461 du 21 avril 2006 - art. 22 \(V\) JORF 22 avril 2006 en vigueur au plus tard le 1er janvier 2007](#)

La commission peut saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. En cas d'urgence, la saisine du juge peut intervenir à l'initiative du président de la commission, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France ou du débiteur. La commission est ensuite informée de cette saisine.

Si la situation du débiteur l'exige, le juge prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution. Celle-ci est acquise, sans pouvoir excéder un an, jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou, en cas d'échec de la conciliation, jusqu'à l'expiration du délai fixé par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 333-8 dont dispose le débiteur pour demander à la commission de formuler des recommandations en application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (1er alinéa). En cas de demande formulée dans ce délai, elle est acquise jusqu'à ce que le juge ait conféré force exécutoire aux mesures recommandées, en application de l'article L. 332-1, ou, s'il a été saisi en application de l'article L. 332-2, jusqu'à ce qu'il ait statué.

Annexe 3-3

Lorsqu'en cas de saisie immobilière la date d'adjudication a été fixée, la commission peut, pour causes graves et dûment justifiées, saisir le juge aux fins de remise de l'adjudication, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Sauf autorisation du juge, la décision qui prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à cette décision, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté.

NOTA:

Ordonnance 2006-461 2006-04-21 art. 23 : La présente ordonnance entrera en vigueur à la date de l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 23 et, au plus tard, le 1er janvier 2007.

Article L331-6 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

La commission a pour mission de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de redressement approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers.

Le plan peut comporter des mesures de report ou de rééchelonnement des paiements des dettes, de remise des dettes, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt, de consolidation, de création ou de substitution de garantie.

Le plan peut subordonner ces mesures à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Il peut également les subordonner à l'abstention par le débiteur d'actes qui aggraverait son insolvabilité.

Le plan prévoit les modalités de son exécution. Sa durée totale, y compris lorsqu'il fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement, ne peut excéder dix années. 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.

Article L331-7 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

En cas d'échec de sa mission de conciliation, la commission peut, à la demande du débiteur et après avoir mis les parties en mesure de fournir leurs observations, recommander tout ou partie des mesures suivantes :

1° Rééchelonner le paiement des dettes de toute nature, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie d'entre elles, sans que le délai de report ou de rééchelonnement puisse excéder dix ans ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir des emprunts en cours ; en cas de déchéance du terme, le délai de report ou de rééchelonnement peut atteindre la moitié de la durée qui restait à courir avant la déchéance ;

2° Imputer les paiements, d'abord sur le capital ;

3° Prescrire que les sommes correspondant aux échéances ou rééchelonnées porteront intérêt à un taux réduit qui peut être inférieur au taux d'intérêt légal sur proposition spéciale et motivée et si la situation du débiteur l'exige. Quelle que soit la durée du plan de redressement, le taux ne peut être supérieur au taux légal.

4° En cas de vente forcée du logement principal du débiteur, grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à son acquisition, réduire, par proposition spéciale et motivée, le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente, après imputation du prix de vente sur le capital restant dû, dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un rééchelonnement calculé comme il est dit ci-dessus, soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur. La même disposition est applicable en cas de vente amiable dont le principe, destiné à éviter une saisie immobilière, et les modalités ont été arrêtées d'un commun accord entre le débiteur et l'établissement de crédit. En toute hypothèse, le bénéfice des présentes dispositions ne peut être invoqué plus de deux mois après sommation faite d'avoir à payer le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due, à moins que, dans ce délai, la commission n'ait été saisie. A peine de nullité, la sommation de payer reproduit les termes du présent alinéa.

La commission peut recommander que ces mesures soient subordonnées à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Elle peut également recommander qu'elles soient subordonnées à l'abstention par le débiteur, d'actes qui aggraverait son insolvabilité.

Pour l'application du présent article, la commission prend en compte la connaissance que pouvait avoir chacun des créanciers, lors de la conclusion des différents contrats, de la situation d'endettement du débiteur. Elle peut également vérifier que le contrat a été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels.

La durée totale des recommandations ne peut excéder dix années. Elles peuvent cependant excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés lors d'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont les recommandations de la commission permettent d'éviter la cession. Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes. La demande du débiteur formée en application du premier alinéa interrompt la prescription et les délais pour agir.

Article L331-7-1 Modifié par [Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 72 JORF 6 mars 2007](#)

Lorsque la commission constate, sans retenir son caractère irrémédiable, 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 mesures prévues à l'article L. 331-7, elle peut soit recommander la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans soit, par une proposition spéciale et motivée, recommander l'effacement partiel des créances. En ce cas, les mesures prévues à l'article L. 331-7 peuvent être mises en oeuvre dès lors que l'effacement partiel des créances les rend possibles. Sauf proposition contraire de la commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être de plein droit productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux légal.

Dans le cas où la commission recommande la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires, elle réexamine, à l'issue de la période de suspension, la situation du débiteur. Si cette situation le permet, elle recommande tout ou partie des mesures prévues à l'article L. 331-7. Si le débiteur demeure insolvable, elle recommande, par une proposition spéciale et motivée, l'effacement partiel des créances éventuellement combiné avec les mesures de l'article L. 331-7. Celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé ne peuvent faire l'objet d'un effacement. Les dettes fiscales font l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. Aucun nouvel effacement ne peut intervenir, dans une période de huit ans, pour des dettes similaires à celles qui ont donné lieu à un effacement.

Article L331-7-2 Créé par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

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 caducs.

Article L331-8 Modifié par [Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 - art. 93 JORF 31 juillet 1998](#)

Les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-7-1 et rendues exécutoires par l'application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 ne sont pas opposables aux créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur et qui n'en auraient pas été avisés par la commission.

Article L331-9 Modifié par [Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 - art. 93 JORF 31 juillet 1998](#)

Les créanciers auxquels les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 et rendues exécutoires par application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 sont opposables ne peuvent exercer des procédures d'exécution à l'encontre des biens du débiteur pendant la durée d'exécution de ces mesures.

Article L331-10 Modifié par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 29 JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Modifié par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 30 JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Les parties peuvent être assistées devant la commission par toute personne de leur choix.

Article L331-11 Modifié par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 29 JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Modifié par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 30 JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Les membres de la commission, ainsi que toute personne qui participe à ses travaux ou est appelée au traitement de la situation de surendettement, sont tenus de ne pas divulguer à des tiers les informations dont ils ont eu connaissance dans le cadre de la procédure instituée par le présent chapitre, à peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

Chapitre II : Des compétences du juge de l'exécution en matière de traitement des situations de surendettement.

Section 1 : Du contrôle par le juge des mesures recommandées par la commission de surendettement.

Article L332-1 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

S'il n'a pas été saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2, le juge de l'exécution confère force exécutoire aux mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7 et du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 après en avoir vérifié la régularité, et aux mesures recommandées par la commission en application du troisième alinéa de l'article L. 331-7-1 après en avoir vérifié la régularité et le bien-fondé.

Article L332-2 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Une partie peut contester devant le juge de l'exécution les mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-7-1, dans les quinze jours de la notification qui lui en est faite.

Avant de statuer, le juge peut, à la demande d'une partie, ordonner par provision l'exécution d'une ou plusieurs des mesures visées au premier alinéa.

Il peut faire publier un appel aux créanciers.

Il peut vérifier, même d'office, la validité et le montant des titres de créance et s'assurer que le débiteur se trouve bien dans la situation définie à l'article L. 331-2.

Il peut également prescrire toute mesure d'instruction qu'il estime utile. Les frais relatifs à celle-ci sont mis à la charge de l'Etat.

Nonobstant toute disposition contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci.

Article L332-3 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Le juge saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2 prend tout ou partie des mesures définies à l'article L. 331-7 ou à l'article L. 331-7-1. Dans tous les cas, la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage est déterminée comme il est dit au deuxième alinéa de l'article L. 331-2. Elle est mentionnée dans la décision.

Article L332-4 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

L'effacement d'une créance en application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 vaut régularisation de l'incident de paiement au sens de l'article L. 131-73 du code monétaire et financier.

Section 2 : De la procédure de rétablissement personnel.

Article L332-5 Créé par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

A l'occasion des recours exercés devant le juge de l'exécution pour contester les décisions de la commission en matière d'orientation du dossier ou en application des articles L. 331-4 et L. 332-2, celui-ci peut, avec l'accord du débiteur, décider l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Si, au terme d'un délai de neuf mois à compter du dépôt du dossier, la commission n'a pas décidé de son orientation, le débiteur peut saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel. Au cours des trois mois suivant la date d'expiration du délai visé au premier alinéa de l'article L. 331-3, le taux d'intérêt applicable à tous les emprunts en cours contractés par le débiteur est le taux d'intérêt légal, sauf décision contraire de la commission intervenant au cours de cette période ou décision contraire du juge intervenant à son issue.

Article L332-6 Modifié par [Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 73 JORF 6 mars 2007](#)

Le juge de l'exécution, dans le délai d'un mois, convoque le débiteur et les créanciers connus à une audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Il peut inviter un travailleur social à assister à cette audience. Le juge, après avoir entendu le débiteur s'il se présente et apprécié le caractère irrémédiablement compromis de sa situation ainsi que sa bonne foi, rend un jugement prononçant l'ouverture de la procédure.

Le jugement entraîne la suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. La suspension est acquise jusqu'au jugement de clôture.

Le juge de l'exécution peut désigner un mandataire figurant sur une liste établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur.

Annexe 3-6

Nonobstant toute disposition contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci.

Article L332-6-1 Créé par [LOI n°2007-1787 du 20 décembre 2007 - art. 6](#)

S'il constate lors de l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel que le débiteur se trouve manifestement dans la situation définie à la seconde phrase du premier alinéa de l'article [L. 332-9](#), le juge peut ouvrir et clôturer la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif par un même jugement.

Le greffe procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre du jugement ; les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.

Article L332-7 Créé par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Le mandataire ou, à défaut, le juge procède aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers qui produisent leurs créances dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ; les créances qui n'ont pas été produites dans un délai fixé par ce décret sont éteintes, sauf à ce que soit prononcé par le juge un relevé de forclusion. Le mandataire dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif. A compter du jugement prononçant l'ouverture de la procédure, le débiteur ne peut aliéner ses biens sans l'accord du mandataire ou, à défaut de mandataire désigné, du juge.

Article L332-8 Modifié par [Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 74 JORF 6 mars 2007](#)

Le juge statue sur les éventuelles contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont exclus les biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, ainsi que les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle du débiteur.

Le juge désigne un liquidateur qui peut être le mandataire. Le jugement qui prononce la liquidation emporte de plein droit dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens. Ses droits et actions sur son patrimoine personnel sont exercés pendant toute la durée de la liquidation par le liquidateur.

Le liquidateur dispose d'un délai de douze mois pour vendre les biens du débiteur à l'amiable ou, à défaut, organiser une vente forcée dans les conditions relatives aux procédures civiles d'exécution.

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.

Le liquidateur procède à la répartition du produit des actifs et désintéresse les créanciers suivant le rang des sûretés assortissant leurs créances.

Le liquidateur rend compte de sa mission au juge dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article L332-9 Modifié par [LOI n°2008-776 du 4 août 2008 - art. 14](#)

Lorsque l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure. Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meublants nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.

La clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé. La clôture entraîne aussi l'effacement de la dette résultant de l'engagement que le débiteur a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société.

Le juge peut ordonner des mesures de suivi social du débiteur.

Article L332-10 Créé par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

A titre exceptionnel, s'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée, le juge établit, le cas échéant sur proposition du mandataire, un plan comportant les mesures visées à l'article L. 331-7.

Le jugement qui arrête le plan le rend opposable à tous. La durée du plan est fixée par le juge. Elle ne peut excéder dix ans. En cas d'inexécution du plan, le juge en prononce la résolution.

Article L332-11 Créé par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel font l'objet, à ce titre, d'une inscription au fichier prévu à l'article L. 333-4, pour une période de huit ans.

Article L332-12 Créé par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

A tout moment de la procédure, le juge peut, s'il estime que la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise, renvoyer le dossier à la commission.

Chapitre III : Dispositions communes.

Article L333-1 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Sauf accord du créancier, sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement :

1° Les dettes alimentaires ;

2° Les réparations pécuniaires allouées aux victimes 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.

Article L333-1-1 Créé par [Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 - art. 125 JORF 19 janvier 2005](#)

Dans les procédures ouvertes en application du présent titre, les créances des bailleurs sont réglées prioritairement aux créances des établissements de crédit et aux crédits visés aux articles L. 311-1 et suivants.

Article L333-2 Modifié par [Loi n°2003-710 du 1er août 2003 - art. 35 JORF 2 août 2003](#)

Est déchue du bénéfice des dispositions du présent titre :

1° Toute personne qui aura sciemment fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts ;

2° Toute personne qui aura détourné ou dissimulé, ou tenté de détourner ou de dissimuler, tout ou partie de ses biens ;

3° Toute personne qui, sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge, aura aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts ou aura procédé à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure de traitement de la situation de surendettement ou de rétablissement personnel ou pendant l'exécution du plan ou des mesures de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-7-1.

Article L333-3

Les dispositions du présent titre ne s'appliquent pas lorsque le débiteur relève des procédures instituées par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social et n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Ces mêmes dispositions ne font pas obstacle à l'application des articles 22, 23, 24 de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Article L333-3-1 Créé par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 28 JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Les dispositions du présent titre s'appliquent également aux débiteurs de nationalité française en situation de surendettement domiciliés hors de France et qui ont contracté des dettes non professionnelles auprès de créanciers établis en France.

Le débiteur peut saisir à cet effet la commission de surendettement du lieu d'établissement de l'un de ces créanciers.

Article L333-4 Modifié par [LOI n°2008-776 du 4 août 2008 - art. 81 \(V\)](#)

Il est institué un fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux 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 mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier et les organismes mentionnés au 5 de l'article [L. 511-6](#) du même code sont tenus de déclarer à la Banque de France les incidents visés à l'alinéa précédent. Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées.

Annexe 3-8

Dès que la commission instituée à l'article [L. 331-1](#) est saisie par un débiteur en application du premier alinéa de l'article L. 331-3, elle en informe la Banque de France aux fins d'inscription au fichier institué au premier alinéa du présent article. La même obligation pèse sur le greffe du juge de l'exécution lorsque, sur recours de l'intéressé en application du deuxième alinéa de l'article L. 331-3, la situation visée à l'article L. 331-2 est reconnue par ce juge ou lorsque le débiteur a bénéficié de l'effacement des dettes résultant de la procédure de rétablissement personnel en application de l'article [L. 332-9](#).

Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement mentionnées à l'article L. 331-6. Ces mesures sont communiquées à la Banque de France par la commission. L'inscription est conservée pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel, sans pouvoir excéder dix ans.

Le fichier recense également les mesures prises en vertu des articles [L. 331-7](#) et L. 331-7-1 qui sont communiquées à la Banque de France par le greffe du juge de l'exécution. S'agissant des mesures définies à l'article L. 331-7 et au premier alinéa de l'article L. 331-7-1, l'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution de ces mesures, sans pouvoir excéder dix ans. S'agissant des mesures définies au troisième alinéa de l'article L. 331-7-1, la durée d'inscription est fixée à dix ans.

La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées à l'alinéa précédent.

Les organismes professionnels ou organes centraux représentant les établissements et les organismes visés au deuxième alinéa sont seuls autorisés à tenir des fichiers recensant des incidents de paiement.

La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, des informations nominatives contenues dans le fichier.

Il est interdit à la Banque de France et aux établissements de crédit et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier 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 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, sous peine des sanctions prévues aux articles [226-22 et 226-21](#) du code pénal.

Article L333-5 Modifié par [Loi n°2003-706 du 1er août 2003 - art. 46 \(V\) JORF 2 août 2003](#)

Un arrêté du ministre, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité consultatif du secteur financier, fixe notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces informations.

Article L333-6 Modifié par [Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 - art. 97 JORF 31 juillet 1998](#)

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 chapitre.

NOTA:

Article relevant de l'ordre public économique de protection sociale par avis de la Cour de cassation n° 09420028P du 16 décembre 1994.

Article L333-7 Modifié par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 29 JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Modifié par [Loi n°95-125 du 8 février 1995 - art. 33 \(V\) JORF 9 février 1995 en vigueur le 1er août 1995](#)

Les dispositions des articles L. 333-1, L. 333-3 à L. 333-6 et L. 333-8 sont applicables aux contrats en cours au 2 janvier 1990.

Les autres dispositions du présent titre sont immédiatement applicables aux procédures en cours à la date d'entrée en vigueur desdites dispositions telle qu'elle est définie au II de l'article 33 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Article L333-8

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application du présent titre.

NOTA:

Article relevant de l'ordre public économique de protection sociale par avis de la Cour de cassation n° 09420028P du 16 décembre 1994.