

LES RENCONTRES

« ETUDES ET RECHERCHES »

LE SURENDETTEMENT

L'endettement des ménages est un phénomène courant qui concerne un ménage sur deux, que ce soit pour acquérir son logement ou faire face à des dépenses importantes, mais aussi pour disposer de facilités de trésorerie dans la vie quotidienne.

Les ménages jeunes s'endettent plus souvent que les autres. Les ménages ayant un niveau de vie élevé contractent plus souvent des emprunts immobiliers que les ménages les moins aisés qui s'endettent pour des achats matériels ou pour obtenir de la trésorerie. Toutefois, les charges de remboursement sont d'autant plus lourdes que les ménages sont moins aisés et cumulent différents types d'emprunts. Le surendettement atteint, lorsque les charges de remboursement des dettes dépassent 30% du revenu annuel, concernerait environ 6% des ménages endettés.

En 2003, en Ile-de-France, 25 341 ménages ont déposé un dossier auprès des commissions de surendettement, dont la Banque de France assure le secrétariat, soit 15% de plus qu'en 2002.

Quel processus les a amenés à se trouver dans une telle situation, comment aurait-on pu prévenir ces difficultés, comment leur situation est-elle traitée ?

Beaucoup d'entre eux sont dans des situations difficiles où leur surendettement s'explique par des accidents de la vie (séparation, chômage, maladie...), leur capacité de remboursement est bien souvent faible ou négative. Les ménages concernés se sentent perdus dans les différentes procédures de prise en charge du surendettement.

Quel est le rôle des différents acteurs, qu'est-ce qui peut être amélioré dans le traitement de la situation de ces ménages, quelles suites après élaboration d'un plan d'apurement des dettes (souvent un plan sur deux ne va pas à son terme), comment faire face et aider les familles à s'en sortir ?

Autant de questions que cette rencontre du 6 février a permis d'aborder.

PROGRAMME :

La rencontre s'est déroulée en deux parties :

- M. Patrick BERNARD, Directeur des Affaires régionales de la Banque de France en Ile-de-France, a fait le point des éléments de typologies des surendettés observés au cours des dernières années au travers du fonctionnement et des dossiers déposés dans les commissions de surendettement ;
- M. Jean-Pierre LOQUET, Directeur de la Banque de France à Asnières et Mme Martine LAUNAY, ont présenté l'expérience de fonctionnement d'une commission de surendettement et des difficultés rencontrées.

Ensuite, pour présenter l'action et les expériences de différents acteurs de terrain face aux difficultés des familles, la parole a été donnée à :

- Mmes Catherine BOBILLOT et Adrienne OLIVIER de l'association SOS Familles Emmaüs qui mène une action pour prévenir le surendettement et accompagne des familles en difficulté ;
- Mmes Dominique ROCUET et Colette SIMONETTA de la CAF de Seine-Saint-Denis qui, comme Conseillères en économie sociale et familiale, rencontrent des familles surendettées et les conseillent ;
- M. Benoît MOAL de la Maison de Justice et du Droit de Guyancourt qui traite juridiquement les problèmes de dettes et d'impayés ;
- M. Nicolas REVENU resitua la réflexion menée par les associations familiales autour de ces questions.

LE SURENDETTEMENT

SOMMAIRE

■ INTRODUCTION	4
Francine BAVAY Vice-Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France	
■ LE FONCTIONNEMENT D'UNE COMMISSION DE SURENDETTEMENT	6
Jean-Pierre LOQUET Directeur de la Banque de France à Asnières	6
et Martine LAUNAY Responsable d'un service de surendettement à Asnières	7
■ TYPOLOGIE DES SURENDETTÉS	16
Patrick BERNARD Directeur des affaires régionales de la Banque de France en Ile-de-France	16
■ ACTIONS ET EXPÉRIENCES DE TERRAIN	19
I. Catherine BOBILLOT, Adrienne OLIVIER, association SOS Familles Emmaüs	19
II. Dominique ROCUET, Colette SIMONETTA, CAF de Seine-Saint-Denis	21
III. Benoît MOAL, agent d'accès au droit à la Maison de Justice et du Droit de Guyancourt	23
IV. Nicolas REVENU, UNAF	23
■ CONCLUSION	30
Michel CASTELLAN MIPES	
Annexe Décret paru le 25 février au Journal Officiel	31

Le surendettement

Introduction

Francine BAVAY
Vice-Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France

Mesdames et Messieurs, au nom du Conseil régional et de son président, M. Jean-Paul HUCHON, je vous remercie d'avoir répondu nombreux et nombreuses à l'invitation de la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France, la MIPES. C'est avec grand plaisir que je vous accueille aujourd'hui dans nos locaux. Je constate que la Mission s'inscrit désormais dans le paysage des institutions sociales dans notre région et je ne peux que m'en féliciter. Cela démontre - si besoin était encore de le faire - que sa création était nécessaire. En proposant, dès 1998, la mise en place d'un Observatoire régional, sur le modèle de l'Observatoire national qui venait de se mettre en place, je me doutais bien de son intérêt, mais je ne pouvais préjuger de son succès, c'est-à-dire de son utilité qui est aujourd'hui démontrée. Ce succès rejoint une conviction profonde : le travail en réseau, permettant la confrontation des acteurs de terrain, de l'Etat, des collectivités territoriales et du secteur associatif, est l'une des pistes les plus fécondes pour le renouvellement de l'action publique. C'est en 2001, après plusieurs années de préfiguration que l'Etat et la Région, sur proposition de la Région d'ailleurs, se sont mis pour mettre en place cette MIPES. Depuis, de nombreux groupes de travail ont fourni des travaux, croisé des données, mis en place des conditions de diffusion des connaissances accumulées et ainsi régionalisées.

Le thème que vous abordez ce matin s'inscrit dans un cycle de rencontres qui traite de thèmes diversifiés (illettrisme, urgence dans l'action sociale, la santé mentale, la précarité). La qualité et la diversité des intervenants est bien la démonstration que l'on peut croiser les regards, les expériences et les actions pour réfléchir ensemble sur les conclusions à tirer.

Le surendettement, je ne vous l'apprendrai pas, est une question clé des problèmes de pauvreté. Je retiens d'une récente publication de l'INSEE régionale – à laquelle la MIPES a participé – que la régionalisation des études conduit à des éclairages de certains phénomènes particulièrement significatifs. Ainsi, l'INSEE souligne que, rapporté au calcul du seuil de pauvreté national, le taux de ménages pauvres est inférieur en Ile-de-France à celui de la moyenne nationale, mais en Ile-de-France, il est deux fois plus élevé lorsqu'il est rapporté au seuil régional de pauvreté. Nous avons là, il me semble, une démonstration concrète et statistique d'un phénomène qui commence à être bien connu : l'Ile-de-France cumule à la fois les richesses et la pauvreté, avec des inégalités croissantes sur le plan social comme sur le plan territorial. La responsabilité des politiques publiques, j'en suis convaincue, est d'affronter ces réalités pour y proposer des solutions. En cela, la MIPES joue un rôle fondamental en permettant d'éclairer l'ensemble des acteurs, dont les responsables politiques, mais pas seulement, afin que les actions publiques répondent mieux aux questions urgentes que nous posent la pauvreté et les exclusions sociales.

Je souhaite plein succès à votre rencontre. J'en profite pour remercier la très légère, mais très efficace équipe de la MIPES, qui associe, dans un travail commun, les personnels de la région et de l'Etat, pour avancer ensemble.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite des travaux fructueux.

Michel CASTELLAN, MIPES

Comme l'a dit Mme BAVAY, ces rencontres sont un lieu d'échanges et ont pour objectif de faire un point sur un sujet et de croiser les regards entre les acteurs de terrain. La mission avait inscrit le thème du surendettement à son programme de travail. Notre objectif consiste à appréhender les phénomènes de pauvreté et les problèmes d'itinéraires, c'est-à-dire les facteurs qui vont amener un certain nombre de personnes à connaître des phénomènes d'exclusion.

Pour cette rencontre, nous avons constitué un dossier dans lequel figurent des éléments sur le surendettement et l'endettement des ménages. Le surendettement ne se limite pas aux personnes qui déposent un dossier de surendettement à la Banque de France. Le surendettement concerne les ménages dont les charges de remboursement dépassent 30 % de leurs revenus.

Nous avons intégré dans le dossier deux articles¹ : un article de la DRESS sur l'endettement des ménages à partir d'une enquête de l'INSEE et un article issu de la Revue de l'UNAF et écrit par Michel MOUILLARD qui travaille à l'Observatoire de l'endettement des ménages. Ces deux articles vous permettront de disposer d'un éclairage économique.

Nous allons, quant à nous, davantage nous centrer sur le surendettement vu de la Banque de France, sur la prévention et l'accompagnement. Cette séance sera divisée en deux temps. Nous avons demandé à la Banque de France d'animer la première partie, axée sur le fonctionnement des commissions de surendettement et le profil des surendettés. Dans une deuxième partie, nous écouterons les acteurs de terrain. Enfin, nul n'ignore que la loi Borloo, dont les décrets d'application ne devraient tarder à paraître, va modifier la donne. Nos intervenants pourront apporter quelques éclairages sur les perspectives que cette loi peut ouvrir.

¹ Endettement et surendettement des ménages Etudes et Résultats n° 251 DREES - août 2003

Réalités Familiales Revue de l'UNAF n° 66-67 2003

Le fonctionnement d'une commission de surendettement

Jean-Pierre LOQUET
Directeur de la Banque de France à Asnières

Martine LAUNAY
Responsable d'un service de surendettement à Asnières

I. Eléments de volumétrie

Jean-Pierre LOQUET

Je remercie la MIPES d'avoir invité la Banque de France à cette matinée. Comme vous le savez sans doute, depuis la publication de la loi Neiertz en 1989, la Banque de France est devenu un acteur incontournable du traitement des difficultés des particuliers. Cette réunion est idéalement programmée puisqu'elle a lieu quelques jours avant la parution des décrets d'application de la loi Borloo sur le rétablissement personnel. Cela devrait susciter de votre part, un certain nombre de questions auxquelles nous nous efforcerons, dans la limite de nos connaissances à ce jour, de répondre ou d'apporter des éléments de réponse.

Au préalable, nous allons organiser notre temps de présentation autour de deux exposés. Martine LAUNAY vous expliquera, dans un premier temps, la procédure actuelle du surendettement. Martine LAUNAY est responsable d'un service de surendettement à la succursale d'Asnières et connaît bien les difficultés des particuliers qui déposent des dossiers de surendettement. Dans un deuxième temps, Patrick BERNARD, directeur des affaires régionales à la Banque de France pour l'Ile-de-France, vous présentera des éléments de typologie sur les surendettés, tels que nous avons pu les observer depuis 1989. Lors de son exposé, il vous présentera des comparaisons intéressantes entre le profil des surendettés à l'origine de la procédure et celui des surendettés, tels que nous l'appréhendons actuellement.

Avant de leur passer la parole, permettez-moi de vous présenter quelques éléments sur la volumétrie de cette activité relativement nouvelle pour la Banque de France et qui constitue, à mes yeux, une spécificité française. A ma connaissance, il n'existe pas de système de surendettement similaire en Europe ou dans le reste du monde.

A l'origine, en 1989, les services de Mme NEIERTZ pensaient que 200 000 familles, en France, étaient concernées par le surendettement. Une fois la situation de ces familles traitée, l'on imaginait que le système devrait traiter entre 50 000 et 60 000 cas chaque année, puis diminuer progressivement. Or, depuis 1989, le cumul des dépôts dépasse 1,480 million de dossiers (chiffre à fin décembre 2003) et ne cesse d'augmenter. Ainsi, à fin janvier, nous estimons à 1,5 million le nombre de dossiers déposés.

Depuis l'origine, le volume des dépôts n'a cessé d'augmenter. Nous pensions avoir atteint un pic en 1999, lorsque l'Etat a décidé l'effacement des dettes fiscales au profit des débiteurs. Nous nous sommes trompés. En 2000, nous avons enregistré 150 000 dossiers déposés sur le plan national. Les dépôts annuels n'ont cessé de croître, pour atteindre 165 000 dossiers en 2003, en croissance de 15 % par rapport à 2002.

En ce qui concerne l'Ile-de-France, les chiffres sont constants. La région représente 15 % des dossiers de surendettement déposés au niveau national. Ce chiffre est constant depuis plusieurs années. Avec plus de 25 000 dossiers déposés par an, l'Ile-de-France arrive largement en tête des régions devant le Nord-Pas-de-Calais, qui représente 10 % des dossiers déposés sur le plan national.

En Ile-de-France, nous recensons 8 commissions chargées du surendettement. Nous recevons et traitons environ 2 000 dossiers par mois. Entre le dépôt et le traitement du dossier, il s'écoulait en moyenne 4,3 mois en 2003. Le contrat de service public que nous venons de signer avec l'Etat nous engage à traiter un dossier sous 4 mois.

Je vous propose maintenant d'écouter Martine LAUNAY.

II. Le fonctionnement d'une commission de surendettement

Martine LAUNAY, responsable du service de surendettement à Asnières

La procédure de surendettement se déroule en deux temps : la phase amiable et la phase de recommandation. La phase amiable, instituée en 1989 dans le cadre de la loi Neiertz, tend à trouver un accord entre les créanciers et les débiteurs. Entre 1989 et 1995, lorsqu'un tel accord n'était pas possible, nous aboutissions au redressement judiciaire civil. A partir de 1995, la loi nous a confié la phase de recommandation ou phase judiciaire. Dans ce cadre, nous avons pu imposer aux créanciers et aux débiteurs des mesures qui doivent être homologuées par le juge et qui peuvent être contestées. En 1998, la loi contre l'exclusion a élargi cette procédure : nous pouvons, depuis cette date, prononcer l'effacement des dettes.

1. La phase amiable

La Banque de France est un maillon parmi d'autres intervenants : les créanciers, les établissements de crédit, les bailleurs, le juge, la commission de surendettement, etc... La commission de surendettement est présidée par le Préfet (ou son représentant) et vice-présidée par le trésorier (ou son représentant). Le secrétaire de cette commission est le directeur de la Banque. La commission se compose, en outre, d'un représentant des établissements de crédit, d'un représentant des consommateurs et d'un représentant des services fiscaux. Enfin, les travailleurs sociaux constituent un maillon essentiel de la procédure. Ils interviennent avant, pendant, et après la procédure.

Dans un premier temps, les débiteurs déposent un dossier de surendettement à la Banque de France. Nous incitons les débiteurs à consulter un travailleur social en amont, notamment pour que les dossiers soient bien préparés et complets. Comme l'a dit Monsieur LOQUET, nos délais sont courts et plus le dossier est complet, plus son traitement sera rapide.

Une fois le dossier déposé, nous l'analysons. Nous demandons systématiquement des justificatifs. Là aussi, les travailleurs sociaux sont appelés à intervenir pour aider les débiteurs à fournir ces justificatifs.

Ensuite, nous présentons le dossier en recevabilité devant les membres de la commission. Il s'agit de vérifier que le dossier répond aux critères de la loi. Le débiteur est-il suffisamment surendetté ? Le débiteur est-il de bonne foi ? Il est souvent difficile pour la commission de répondre à cette question. Généralement, elle ne se prononce pas sur ce point, mais en cas de nouveau dépôt de la part d'un même débiteur, la commission examine si les précédentes recommandations ont été suivies.

Si le dossier est jugé irrecevable, le débiteur a la possibilité, dans un délai de 15 jours, de faire recours auprès du juge de l'exécution.

Si le dossier est jugé recevable, il est inscrit au Fichier des incidents de crédit aux particuliers, pour une durée de 24 mois. La commission fait également parvenir au débiteur un état d'endettement et établit un projet de plan qui sera adressé aux créanciers et au débiteur. Le projet de plan est élaboré en fonction de la capacité de remboursement du débiteur au moment de la recevabilité. En cas d'incapacité de remboursement, la commission décide d'un report de dettes assorti d'un certain nombre de recommandations (vente d'une maison, d'un véhicule, etc.). Si un accord est trouvé avec les créanciers, le dossier passe en commission, le plan entre en application et le débiteur est fiché pendant la durée du plan (8 ans au maximum). Si aucun consensus n'est trouvé, l'on dresse un constat d'échec, que la commission doit entériner, et l'on ouvre la phase de recommandation.

Si le dossier est jugé recevable, le débiteur peut demander la suspension des poursuites et la vérification des créances. Nous pouvons également faire un appel aux créanciers. Tout au long de la procédure, le débiteur peut être entendu par la commission.

2. La phase de recommandation

En cas d'échec de la phase amiable, le débiteur dispose de 15 jours pour demander l'ouverture de la phase de recommandation. Au-delà de ce délai, le juge peut décider de ne pas envoyer le dossier en phase de recommandation. Il est donc très important que le délai de 15 jours soit respecté.

Lors de la phase de recommandation, nous demandons dans un premier temps aux créanciers de formuler des observations, auxquelles nous serons tenus de répondre. Ensuite, nous analysons la solvabilité du débiteur.

Si le débiteur est jugé solvable, nous élaborons des mesures similaires au plan établi en phase amiable, mais plus strictes : le délai ne peut excéder 96 mois, les dettes fiscales ou parafiscales ne peuvent être prises en compte, les dettes alimentaires sont exclues, etc... Ces dettes non incluses dans le plan font l'objet d'un report de dettes pour lequel le débiteur devra trouver un arrangement avec les créanciers. Pour les autres dettes, l'on prévoit un remboursement avec une réduction de taux (en phase de recommandation, l'on ne peut dépasser le taux légal). Que toutes les dettes ne soient pas réglées ne pose pas de problème. En effet, la somme est laissée en suspens et le débiteur, à la fin de 96 mois, peut redéposer un nouveau dossier. Une fois le plan élaboré, nous l'envoyons au débiteur et aux créanciers, qui disposent alors de 15 jours pour le contester auprès du juge de l'exécution. En l'absence de contestation, le juge homologue le dossier et le débiteur est fiché pour la durée du plan (8 ans maximum). En cas de contestation, le juge en étudie la recevabilité. En cas de recevabilité, le juge établit un nouveau plan.

Si le débiteur est insolvable, la procédure se déroule en deux temps. Dans un premier temps, nous dressons un moratoire (un report de dettes) qui ne doit pas excéder trois ans, à l'issue duquel la Commission examine si le débiteur a changé de situation. Si la situation du débiteur s'est améliorée, la Commission émet des recommandations ordinaires. En revanche, si la situation du débiteur ne s'est pas améliorée, la commission prononce un effacement des dettes (y compris des chèques impayés). Les créanciers peuvent contester cette décision auprès du juge d'exécution, dans un délai de 15 jours. Si l'effacement de dettes est prononcé, le débiteur ne pourra pas redéposer un nouveau dossier pendant les 8 années suivantes.

A mon sens, l'intervention des travailleurs sociaux est essentielle pendant le suivi du plan. En effet, la commission et les services de surendettement de la Banque de France n'assurent pas ce suivi. Or les débiteurs éprouvent généralement beaucoup de difficultés à mettre le plan en œuvre.

De la salle, service social du personnel du centre hospitalier Sainte-Anne

Quelle est la procédure à suivre pour ressaisir la commission de surendettement à l'issue du moratoire ? J'ai l'impression que la procédure varie d'un secrétariat de commission à l'autre. Faut-il refaire un dossier ou suffit-il de faire un courrier faisant état de la nouvelle situation du débiteur ?

Martine LAUNAY

En ce qui concerne nous concerne, nous demandons aux débiteurs de déposer un nouveau dossier, car souvent, leur situation a changé par rapport à la précédente demande de dossier de surendettement. Cependant, pour les dettes, les débiteurs peuvent se contenter de fournir le précédent plan.

De la salle, centre d'action sociale du VII^{ème} arrondissement

Il me semble que, dans le texte de loi, il est indiqué que le moratoire est une phase d'attente entre deux plans. Malgré la pratique, les commissions n'ont normalement pas le droit de demander un nouveau dossier. Il suffit que la commission informe le débiteur de la fin de son moratoire.

Martine LAUNAY

Il faut distinguer le report de dette du moratoire. Le moratoire intervient en cas d'effacement de dettes. A ce moment-là, les débiteurs n'ont pas à redéposer de dossier. Il nous appartient de les recontacter, un mois avant la fin du moratoire. En cas de report de dette, à la fin de la période, nous pouvons redemander un dossier. C'est ainsi que la commission interprète la loi. Cependant, un courrier peut suffire, s'il contient tous les éléments d'informations nécessaires.

De la salle, commission de surendettement du Val d'Oise

En ce qui nous concerne, nous agissons au cas par cas. Si la situation a peu changé, une information écrite suffit. Si la situation a vraiment changé, nous demandons au débiteur de déposer un nouveau dossier.

De la salle

En cas de dette de loyer, la suspension de dette implique-t-elle une suspension de la procédure d'expulsion ?

Martine LAUNAY

Non. Cependant, lors de la convocation au Tribunal, dans le cadre de la procédure d'expulsion, le débiteur peut apporter une attestation de dépôt de dossier de surendettement. Le juge peut prendre cet élément en compte, lors de son jugement.

De la salle, juge d'instance à Paris

Je suis en charge des saisies de rémunérations. Un certain nombre de débiteurs pouvant faire l'objet de saisies de rémunération nous indiquent qu'elles ont déposé un dossier de surendettement. Le dépôt d'un dossier de surendettement ne suspend pas automatiquement une voie d'exécution. Ma question est la suivante : les commissions recourent-elles souvent à la suspension d'exécution ?

Martine LAUNAY

Dans les Hauts-de-Seine, nous recourons à cette procédure dès qu'il y a une saisie. Il appartient au Président de la commission de faire cette demande auprès du juge. Ce dernier décide de suspendre ou non.

Patrick BERNARD

En 2003, nous avons reçu 165 000 dossiers au plan national. 8 900 dossiers ont fait l'objet d'une demande de suspensions de poursuites, soit moins de 10 %.

De la salle, conseillère ESF à la Mairie de Chatou

Je voudrais revenir sur le contrat de service public passé avec l'Etat et notamment sur le délai de 4 mois fixé pour le traitement des dossiers de surendettement. Dans les Yvelines, le traitement d'un dossier demande 12 mois. La charge de travail est telle à Saint-Germain-en-Laye, que tout est transféré sur Versailles.

Martine LAUNAY

Le délai de 4 mois ne concerne que la phase amiable.

Jean-Pierre LOQUET

Nous disposons de statistiques précises sur les délais de traitement des dossiers en phase amiable à Saint-Germain-en-Laye. Fin 2003, le délai moyen était légèrement supérieur à 4 mois.

De la salle

Quelles démarches les débiteurs doivent-ils engager pour demander une suspension des voies d'exécution ?

Martine LAUNAY

Le débiteur peut, soit s'adresser directement au juge, soit passer par la commission. A partir du moment où le juge reçoit la suspension, les délais de mise en œuvre sont rapides.

De la salle

Où peut-on se procurer les archives des dossiers anciens de 4 à 5 ans ?

Martine LAUNAY

En principe, nous conservons les dossiers ayant fait l'objet d'un plan pendant 10 ans au minimum. Il suffit de faire une demande par courrier ou au guichet de la Banque de France.

Patrick BERNARD

En principe, nous fournissons les dossiers, mais la résolution des dossiers en cours est prioritaire.

De la salle

Quelle est l'articulation entre la procédure de la commission de surendettement de la Banque de France et la procédure de prévention des institutions locatives ? Qu'apporterait la loi Borloo par rapport aux procédures actuelles ?

Martine LAUNAY

Nous intervenons au plus tôt. Il convient que le débiteur dépose son dossier au plus tôt, pour éviter des frais d'huissier, etc...

Pour ce qui est des apports de la loi Borloo, les dettes fiscales seront incluses dans la procédure, à tous les niveaux de la procédure. En outre, nous ne pourrons pas faire de plans au-delà de 10 ans. Enfin, la loi prévoit une procédure de rétablissement personnel. Nous devons attendre la publication des décrets d'application pour en connaître les modalités précises. Nous savons, pour l'instant, que la procédure ne pourra être déclenchée que si la situation est « irrémédiablement compromise ».

De la salle

Je voudrais vous faire part d'une situation à laquelle un débiteur a été confronté. Le juge a estimé qu'un débiteur n'ayant pas respecté le plan de surendettement et ayant souscrit un prêt à la CAF était en situation d'illégalité.

Martine LAUNAY

Normalement, lorsqu'un plan est élaboré, le débiteur s'engage à ne pas aggraver sa situation. Pour pouvoir demander un prêt à la CAF, le débiteur doit demander l'autorisation de la commission.

De la salle

En Alsace, nous sommes confrontés à des situations similaires. Le débiteur doit demander l'autorisation de la commission, mais celle-ci refuse rarement d'accéder à la demande. Jusqu'à maintenant, le juge n'a jamais refusé ce genre de prêt.

De la salle

Les personnes que l'on reçoit ont souvent peur de demander un dossier, car elles craignent d'être interdites bancaires. Par ailleurs, qui décide des modalités d'exécution du plan de surendettement ?

Martine LAUNAY

Le fait d'être en surendettement et d'être fiché au Fichier des incidents de crédit aux particuliers n'interdit pas d'avoir un chéquier ou une carte bleue. Cela dépend de l'appréciation des banquiers. En revanche, le débiteur ne pourra pas souscrire un nouveau crédit pendant la période où il est fiché.

Après le plan, les établissements de crédit contactent le débiteur et lui adressent un avis de prélèvement à retourner. En revanche, il appartient au débiteur de contacter les créanciers pour décider des modalités. L'aide des travailleurs sociaux est cruciale.

De la salle

Quelle est l'efficacité du moratoire ? Après trois ans, combien de personnes peuvent justifier d'un changement de situation ? Par ailleurs, la responsabilité des créanciers peut-elle être mise en cause, conduisant à une annulation des dettes ?

Martine LAUNAY

L'efficacité du moratoire dépend la commission. La commission des Hauts-de-Seine est très stricte et ne prononce de moratoire qu'en cas de situation irrémédiablement compromise. Dans 100 % des cas, le moratoire aboutit à un effacement de dette.

Patrick BERNARD

En 2003, nous avons traité, au plan national, 33 500 dossiers en phase de recommandation, dont 17 300 ont fait l'objet de recommandations extraordinaires impliquant un moratoire. Dans la même année, les commissions ont prononcé l'effacement des dettes pour 5 300 dossiers.

Cette mesure est récente. Les moratoires prononcés il y a trois ans ont commencé à arriver à leur échéance en 2003 et ont pu donner lieu à des effacements de dette. Il arrive aussi que pendant la durée du moratoire, la situation du débiteur s'améliore. Si la commission constate que la situation du débiteur s'est améliorée, elle peut élaborer un plan d'apurement des dettes. Fort heureusement, tous les moratoires ne débouchent pas sur un effacement des dettes.

Martine LAUNAY

Quant à votre deuxième question, je précise que je parlais précédemment de l'audition des débiteurs et non des créanciers. En revanche, lorsque nous procédons à la vérification des créances, si l'on observe qu'un créancier a consenti des prêts avec des taux d'intérêts excessifs, le juge peut réduire la créance à zéro pour la durée du plan.

De la salle

Quelles seront les conséquences d'un dépôt de dossier de surendettement pour les personnes au RMI ? Par ailleurs, je tiens à signaler que certaines personnes en surendettement sont harcelées par les établissements de crédit. Quelles démarches peuvent être entreprises dans ces situations ?

Martine LAUNAY

Les crédits d'une personne au RMI peuvent être gelés. Cependant, cela ne résout pas les problèmes de vie courante des RMIstes. Nous ne disposons pas de moyens financiers pour aider les débiteurs. Nous ne pouvons qu'étaler les dettes.

En ce qui concerne le harcèlement, il est vrai que nous recevons beaucoup de plaintes. Dans ces cas, nous conseillons aux personnes victimes de harcèlement de porter plainte auprès d'une association de consommateurs. Hélas, il est souvent difficile de prouver qu'il y a effectivement eu harcèlement de la part des créanciers.

De la salle

Imaginons qu'un couple dépose un dossier de surendettement et qu'il se sépare, chaque partie reconstituant de son côté un nouveau dossier de surendettement. Si l'épouse s'est portée garante, à un moment donné, des dettes de son conjoint et que celui-ci n'est plus solvable, l'épouse est tenue de payer les dettes de son conjoint, malgré son surendettement. On se trouve alors dans une situation inextricable.

Martine LAUNAY

L'épouse doit inclure les dettes pour lesquelles elle s'est portée caution dans le plan de surendettement. Le créancier peut prouver qu'elle s'est portée caution à un moment donné.

Adrienne OLIVIER, SOS Familles Emmaüs

Si la situation apparaît irrémédiablement compromise dès le départ, la commission peut-elle raccourcir la durée du moratoire ?

Martine LAUNAY

Oui, nous pouvons fixer un moratoire de 3 mois. Je crois même que certaines commissions consentent des moratoires d'un mois.

De la salle

Dans le Val d'Oise, la durée du moratoire est fixée en fonction des cas. Elle sera plus longue pour un débiteur jeune que pour une personne à la retraite.

De la salle

Comment différencier une situation qui relève du moratoire suivi de l'effacement de dette d'une situation qui relève de la procédure de rétablissement personnel ?

Martine LAUNAY

Nous ne disposons pas encore des décrets d'application de la loi Borloo. Je pense cependant qu'une situation irrémédiablement compromise impliquera le déclenchement immédiat d'une procédure de rétablissement personnel. En revanche, pour les personnes pouvant retrouver un emploi, nous opterons pour un moratoire. Je précise, en outre, que l'on peut procéder à l'effacement partiel des dettes.

Michel CASTELLAN

Nous reviendrons en fin de séance sur les perspectives qu'ouvre la loi Borloo.

Typologie des surendettés

Patrick BERNARD

Directeur des affaires régionales de la Banque de France en Ile-de-France

Je vais vous présenter les conclusions d'une étude que nous avons réalisée en 2001, à la demande du Ministre des finances. Cette étude sera réactualisée en 2004. En comparant les résultats de cette étude et les données que nous avons collectées en 2003, nous constatons qu'entre le début de la procédure, au début des années 1990, et aujourd'hui, de nombreuses évolutions ont eu lieu, qui justifient en partie l'évolution législative elle-même.

Notre étude a porté sur 15 000 dossiers au plan national, soit le nombre de dossiers déposés sur une période de deux mois.

I. Caractéristiques des surendettés

1. Statut matrimonial

Nous constatons que 58 % des personnes déposant des dossiers de surendettement vivent seules (contre 30 % au début des années 90).

- 27 % des dossiers sont déposés par des personnes divorcés ou en instance de divorce ;
- 15 % des dossiers sont déposés par des femmes célibataires ;
- 11 % des dossiers proviennent d'hommes célibataires ;
- 5 % des dossiers émanent de personnes veuves.

2. Age

Nous constatons, sur les dix années passées, que le nombre de dossiers déposés par les personnes au-delà de 50 ans d'une part, et par les jeunes d'autre part, augmente de façon régulière. Cette augmentation reflète l'évolution sociale et le problème des retraites.

3. Revenus nets par dossier

En 2001, 60 % des personnes déposant des dossiers disposaient de ressources inférieures au SMIC, contre 42 % en 1990. En 2003, 72 % des dossiers concernent des personnes dont les revenus sont inférieurs à 10 000 francs (1 524 euros).

4. Situation de logement

Comme vous l'avez indiqué, au travers de vos questions, l'un des principaux problèmes des surendettés est lié au loyer.

76 % des demandeurs sont locataires de leur logement, alors que 40 % des ménages sont locataires, au niveau national. En Ile-de-France, la proportion de locataires est certainement plus forte encore. 10 % des demandeurs sont occupants à titre gratuit, 4 % des demandeurs sont propriétaires et 10 % sont en cours d'accèsion à la propriété.

II. L'endettement : composition et origine

Les origines du surendettement sont multiples. La loi Neiertz s'adressait aux personnes ayant contracté un endettement trop important. Ainsi, dans les années 1990, 50 % des dossiers relevaient d'un « surendettement actif ». Aujourd'hui, ce surendettement actif est devenu moins important et ne représente qu'un tiers des dossiers que nous enregistrons. Deux tiers des dossiers relèvent d'un endettement subi ou « passif ». Ils résultent des accidents de la vie subis par les débiteurs, au premier rang desquels le licenciement. 27 % des dossiers concernent des personnes licenciées, au chômage ou n'ayant jamais trouvé de travail. Les séparations et les divorces concernent 16 % des dépositaires de dossiers. La baisse des ressources représente 7 % des causes de l'endettement. Enfin, 9 % des dossiers ont pour origine un accident ou une maladie.

Pour ce qui est de la nature de l'endettement bancaire, la majorité des dossiers concerne des crédits de court terme et notamment les crédits revolving. Les dettes de crédit immobilier ne concernent que 15 % des dossiers et ce ne sont généralement pas ces dettes qui mettent en difficulté le ménage.

III. Le traitement du surendettement

Dans la moitié des cas, la capacité de remboursement est inférieure au RMI et dans 27 % des cas, elle est négative. Ces chiffres montrent la difficulté de traitement des dossiers et expliquent que bon nombre de demandeurs se retrouvent en phase de recommandation. Par rapport à la phase amiable, la phase de recommandation nous offre davantage de possibilités de négociation avec le créancier. En effet, sous réserve de la validation par le juge, nous pouvons imposer certaines mesures : un moratoire, la suppression d'un taux d'intérêt, un abandon de créance, etc...

28 % des dossiers en phase de recommandation font l'objet d'un plan (d'une durée inférieure à 60 mois), avec une réduction des taux d'intérêt et un étalement des créances. Dans 32 % des cas, nous parvenons à dresser des plans entre 60 et 96 mois. Les autres dossiers font l'objet de moratoires plus ou moins longs.

En ce qui concerne la validité et la pérennité des plans, il apparaît que :

- 46 % des demandeurs redéposent un dossier à la suite d'un moratoire ;
 - 34 % des dossiers ont été redéposés à la suite d'une modification de la situation du demandeur (perte de travail, modification des revenus, évolution des charges) ;
 - 7 % des dossiers sont redéposés suite à un endettement supplémentaire ;
 - 9 % des dossiers sont redéposés suite à l'échec du plan précédent.
-
- Les personnes qui souhaiteraient avoir des informations complémentaires sur les chiffres en Ile-de-France peuvent consulter notre site Internet, www.banque-france.fr, à la sous-rubrique « documents en téléchargement » de la rubrique « les publications ».

Actions et expériences de terrain

Table ronde

I. Intervention de Catherine BOBILLOT et Adrienne OLIVIER, association SOS Familles Emmaüs²

Catherine BOBILLOT

Je suis présidente de la Fédération des associations SOS Familles Emmaüs et j'anime une association à Charenton, dans le Val-de-Marne.

Notre fédération regroupe 43 associations réparties dans toute la France. Nous recensons six associations en Ile-de-France dont une à Paris. Le groupe est constitué de 200 bénévoles et nous sommes liés au groupe Emmaüs principalement pour le financement.

Nous intervenons en prévention du surendettement, avant que les personnes ne se trouvent dans des situations avérées de surendettement. Nous aidons également les débiteurs à gérer leur budget, nous les accompagnons dans toutes leurs procédures et les maintenons dans un lien social.

1. Les formes de l'action de SOS Familles Emmaüs

Notre action prend principalement la forme d'une avance financière remboursable sans intérêt et sans aucun frais de dossier. Nous travaillons en collaboration étroite, dans toutes les régions où nous sommes implantés, avec les travailleurs sociaux (dans les collectivités locales, en entreprise, dans les services hospitaliers, dans les CAF). D'ailleurs, la plupart des débiteurs nous sont adressés par des services sociaux, avec lesquels nous montons les dossiers et en dressons le suivi régulier.

Nous ne faisons pas de don et nous intervenons en intermédiation entre le débiteur et le créancier. Nous remboursons les dettes pour le compte de la famille, à travers un échéancier que nous négocions avec le créancier. De son côté, la famille passe avec nous un contrat de remboursement, adapté en fonction de son budget. Pour garantir la régularité des remboursements, nous procédons par cession sur salaire, qui, contrairement à la saisie, est une démarche volontaire. L'employeur du débiteur (ou les ASSEDIC ou les Caisses de retraites) nous paye directement le remboursement convenu préalablement avec la famille.

² Fédération SOS Familles Emmaüs - 1, passage Saint Sébastien - 75011 PARIS - ☎ : 01 43 38 67 92

mail : fdsosfamilles.emmaus@wanadoo.fr

Nous aidons ainsi tous les ans 1 400 familles, mais nous en recevons près de 4 000 dans nos agences. Nous les orientons souvent vers la commission de surendettement locale.

Nous prêtons, chaque année, environ 1,5 million d'euros, soit en moyenne 1 000 euros par famille. Cette moyenne recouvre en fait de grandes disparités selon les associations et les régions.

Nos moyens financiers proviennent uniquement de la solidarité des groupes Emmaüs qui nous soutiennent. Cependant, en période de croisière, ce sont les remboursements des familles qui nous permettent d'accorder d'autres prêts.

2. Les difficultés rencontrées

Elles concernent tant les ressources que les charges.

Les ressources des personnes que nous aidons se précarisent. Les débiteurs qui s'adressent à nous disposent souvent de contrats de travail temporaires ou à temps partiel. Cela pose deux problèmes : d'une part, nous ne pouvons étaler les remboursements sur longue période ; d'autre part, le montant des remboursements est plus faible qu'il ne le serait si les personnes disposaient de contrats à temps plein. Nous sommes également très soucieux de la diminution de la durée d'indemnisation du chômage. Par ailleurs, nous devons prendre en compte le problème d'éclatement des familles. Nous comptons environ 30 % de familles monoparentales, avec souvent des femmes comme chefs de familles. Nous aidons également un nombre croissant de personnes isolées.

En ce qui concerne les charges, nous constatons une hausse régulière du coût des loyers partout dans les grandes villes. La délocalisation des lieux de travail rend en outre nécessaire la prise en charge des moyens de transport. Face au problème de recouvrement de ces charges, nous constatons une intransigeance accrue des différents créanciers, qui utilisent des méthodes de recouvrement de créances de plus en plus rudes et traumatisantes pour les familles.

Enfin, je voudrais revenir sur la question de l'augmentation des crédits à la consommation. Nous avons souvent affaire à des familles ayant contracté plusieurs prêts et avances de fonds. Nous ne pouvons pas prendre ces familles en charge et nous les orientons souvent vers la commission de surendettement locale. Je pense, en outre, qu'il faudrait moraliser le comportement des établissements teneurs de compte qui appliquent des tarifications bancaires excessives.

Adrienne OLIVIER

Nous entretenons de bonnes relations avec la commission de surendettement. Nous ne pouvons pas aider les familles ayant déjà déposé un dossier devant la commission. En principe, toutes leurs dettes sont prises en compte par la commission. Si tel n'était pas le cas, nous demanderions à la commission la permission d'intervenir ponctuellement.

Nous intervenons surtout en amont : nous tentons d'éviter que les familles ne sombrent dans le surendettement. Nos moyens financiers ne nous permettent pas de nous substituer à la commission de surendettement. Nous les orientons donc vers la commission et nous les aidons à constituer leurs dossiers. Nous servons également, parfois, d'intermédiaire entre la commission et le débiteur. Une fois le dossier déposé, nous accompagnons la famille et nous l'aidons à comprendre et à suivre le plan dressé par la commission. Nous regrettons à ce titre que la loi Borloo ne prévoit pas de suivi des plans, même si nous reconnaissons qu'un tel dispositif serait coûteux. Nous pensons toutefois qu'il permettrait d'éviter des rechutes qui sont elles aussi coûteuses.

Lorsqu'une famille dépose un dossier de surendettement, nous sommes considérés comme des créanciers de charge, car nous réglons en priorité les arriérés de charge. Sans notre intervention, il est probable que les charges figurant dans le plan auraient été encore plus importantes.

Enfin, je considère que les difficultés des familles sont liées à une insuffisance des ressources et non à un excès de surendettement.

II. Intervention de Dominique ROCUET et Colette SIMONETTA , CAF de Seine-Saint-Denis

Dominique ROCUET, Conseillère à la CAF de Seine-Saint-Denis

Comme cela a été dit précédemment, les débiteurs que nous rencontrons nous sont envoyés par des collègues des services sociaux.

Dans un premier temps, nous essayons de déterminer la capacité de remboursement des débiteurs pour vérifier qu'ils sont effectivement confrontés à une situation de surendettement et non à un déséquilibre ponctuel du budget, auquel cas, nous les orientons vers d'autres dispositifs (SOS Familles Emmaüs).

Dans un deuxième temps, nous expliquons aux débiteurs la procédure de demande de dossier de surendettement. Cette période d'explication est essentielle, car les personnes craignent de se retrouver fichées au FICP. Notre mission consiste alors à démentir les rumeurs et les fausses idées, ainsi qu'à les convaincre de recourir à la commission de surendettement.

Dans un troisième temps, nous aidons les débiteurs à constituer leurs dossiers. Nous avons constaté des améliorations dans la présentation des dossiers, mais la constitution des dossiers reste très lourde pour les personnes concernées (pièces justificatives, etc.).

La quatrième étape correspond à la période d'accompagnement. A ce moment-là, notre rôle s'apparente à celui d'écrivain public.

Enfin, une fois le dossier déposé, nous conseillons aux débiteurs de cesser les prélèvements automatiques et de les remplacer par des paiements par chèque, en diminuant les mensualités pour qu'elles soient compatibles avec la capacité de remboursement que nous aurons calculée précédemment.

Colette SIMONETTA, Conseillère ESF Seine-Saint-Denis

En Seine-Saint-Denis, les délais entre le dépôt de dossier et la recevabilité sont très longs, entre 4 et 5 mois. La phase de traitement qui suit est également très longue. Ces délais entraînent, en outre, des frais qui ne cessent d'augmenter : intérêts, pénalités, frais de procédure judiciaire, etc...

Je voudrais également revenir sur le thème des relances téléphoniques évoqué précédemment. Certaines relances sont inadmissibles et s'apparentent de plus en plus à du harcèlement moral.

Paradoxalement, les délais de réponse accordés aux débiteurs sont très courts, ce qui ne leur laisse pas le temps de contacter les travailleurs sociaux. S'ils ne comprennent pas le contenu des courriers, les délais sont dépassés, les dossiers clôturés et il faut alors reprendre toute la procédure.

Enfin, le public éprouve un certain découragement à la lecture des courriers qu'ils reçoivent, notamment quand ces derniers font référence à des articles de lois.

Jean-Pierre LOQUET

Ces mentions légales sont obligatoires.

Colette SIMONETTA

Il suffirait de sortir ces rappels du corps du courrier.

Patrick BERNARD

La loi prévoit des délais extrêmement courts pour les recours et les contestations devant le juge. Les droits doivent être bien formalisés. Cependant, nous avons de nombreux contacts avec les personnes surendettées et nous leur expliquons le contenu des lettres et les tableaux de remboursement des dettes.

Colette SIMONETTA

Les personnes éprouvent également des difficultés pour comprendre certains termes tels que « le forfait RMI » ou « le forfait vital ». Qu'englobe la notion de « forfait charges courantes » ? Chaque fois, les travailleurs sociaux doivent expliquer ces notions. De même, le plan comportant 22 colonnes et 4 paliers est très difficile à comprendre.

En ce qui concerne les modalités de remboursement des créanciers, elles ne sont pas systématiquement harmonisées. Chaque créancier procède comme il le souhaite.

Quant aux modes de paiement, beaucoup de familles ne disposent que d'un livret A faisant office de compte courant. Or, seuls les impôts, le loyer et la facture EDF peuvent être prélevés sur ces livrets A. Les personnes doivent donc régler les mensualités par mandat, ce qui augmente le coût de ces mensualités.

Malgré les difficultés que nous rencontrons et que j'ai résumées, la loi sur le surendettement est un outil très positif.

III. Intervention de Benoît MOAL, agent d'accès au droit à la Maison de Justice et du Droit de Guyancourt

Benoît MOAL

La Maison de Justice de Guyancourt est un service public, issu d'une convention entre une communauté d'agglomération et un tribunal de grande instance. Les cinq juristes généralistes de cette structure sont susceptibles de recevoir tous les habitants ou travailleurs de ce secteur géographique. En 2003, nous avons reçu 8 500 personnes, essentiellement pour des problèmes d'impayés (de crédit, de loyer, etc..).

Nous nous répartissons les tâches, avec mes quatre autres collègues, mais lorsque je reçois une personne surendettée, je procède systématiquement à la vérification juridique des créances. Il existe des moyens juridiques simples (textes de lois) pour vérifier ces créances. Les travailleurs sociaux peuvent suivre des formations pour maîtriser les méthodes de vérification des créances.

Nous aidons également le surendettés à faire des demandes de paiement amiable, à négocier des abandons de créances, etc... Plus généralement, nous expliquons aux personnes comment se déroulent ces procédures et nous les rassurons.

IV. Intervention de Nicolas REVENU, UNAF

Nicolas REVENU

Je suis chargé de mission à l'UNAF. L'ensemble UNAF-UDAF constitue l'institution familiale et nous sommes partie prenante dans les problèmes de traitement du surendettement. La loi a confié aux représentants des consommateurs et des familles la représentation des surendettés, au sein des commissions. Dans le cadre de notre réseau, nous échangeons beaucoup sur les pratiques des commissions et sur les améliorations possibles.

Je voudrais aujourd'hui insister sur trois points de notre réflexion : la spécificité familiale ; l'accompagnement ; et la prévention.

1. La spécificité familiale

Je rappelle que les mesures de traitement du surendettement sont conçues comme des mesures individuelles. Il n'est pas prévu que le ménage ou la famille dépose un dossier de surendettement. En conséquence, l'un des membres de la famille peut ne pas s'associer à ce dépôt. De même, il peut y avoir deux dépôts concomitants, de la part des deux membres du couple. Le problème se pose au moment de la séparation. Des sentiments d'injustice forts peuvent se manifester à cette occasion. En cas de divorce, le règlement de divorce n'est pas opposable au créancier, car il s'agit d'un accord entre les membres du couple, qui n'a pas d'effet sur les tiers, même s'il est validé par le juge. D'ailleurs, la réforme du divorce, qui est en cours, ne tient pas compte de cette particularité.

2. L'accompagnement

Des problèmes existent en matière de coordination de l'action sociale. Les UDAF parviennent difficilement à apprécier si l'ensemble des droits sociaux ont bien été listés. Nous espérons que, grâce à la nouvelle composition de la commission de surendettement (présence d'une personne ayant une expérience significative en matière d'économie sociale et familiale), ce problème sera résolu.

Par ailleurs, la disparition des CASU nous préoccupe, même si le FSL devrait organiser la cohésion du dispositif, à l'avenir.

Les UDAF ont mis en place, pour leur part, des structures d'accompagnement dans un certain nombre de cas. Cependant, comme cela n'est pas prévu par la loi, il appartient à chaque structure locale d'imaginer, en fonction de son contexte et de son environnement, ce qu'elle va pouvoir proposer. Quelques expériences ont été menées par les UDAF, mais elles présentent l'inconvénient de ne pas être harmonisées. En outre, ces structures sont fragiles, temporaires et ne bénéficient pas d'un financement assuré. Ce financement émane souvent du Conseil général. Certaines UDAF parviennent même à obtenir des aides de la part de la Communauté européenne, des Conseils municipaux, etc...

Ces structures fonctionnent parfois comme des structures relais entre le créancier et le débiteur et elles peuvent organiser la gestion de la dette. Cependant, dans un certain nombre de cas, elles agissent différemment. En règle générale, ces structures raisonnent en prenant en considération l'endettement à tous ses stades. Elles ne se limitent pas à la phase postérieure au dépôt de dossier devant la commission de surendettement, elles se préoccupent également des ménages qui ne relèveraient pas de la commission de surendettement (dettes insuffisantes, etc...), mais qui considèrent que leur endettement est excessif ou difficile à gérer. En outre, ces structures aident les personnes qui vont passer devant les commissions de surendettement et interviennent après la construction du plan pour aider les personnes à l'exécuter.

Ces structures locales apportent une aide psychologique aux personnes. En effet, des rendez-vous mensuels entre les membres de ces structures et les surendettés permettent d'examiner la manière dont le budget a été géré au cours du mois précédent

Des formations à la gestion des dettes peuvent également être dispensées aux personnes en difficulté.

3. La prévention

Nous considérons qu'il faut agir à la fois sur l'offre (la distribution du crédit) et sur la demande (la formation des consommateurs) de crédit.

En ce qui concerne la distribution du crédit, l'ensemble de la question est marqué par un dogme : « le crédit est utile à l'économie ». Plus on ouvre le crédit, plus on favorise la consommation. Une bonne consommation serait le gage d'une économie dynamique et une bonne économie est la condition d'un meilleur taux d'emploi. Cette idée reçue est très difficile à remettre en cause. D'ailleurs, un rapport du Conseil économique et social a conclu, en 2001, que le taux d'endettement des ménages était faible et qu'il était possible de l'augmenter en développant le crédit au sein de la population. Je considère en fait qu'il manque une étude qui lierait l'endettement, le crédit et le rôle de l'épargne.

En ce qui concerne la demande de crédit, il nous semble essentiel de mener une action de formation des consommateurs. En effet, nous nous apercevons, au travers des commissions de surendettement, que les ménages manquent de formation sur le crédit et, plus largement, sur la gestion des budgets. Notre objectif consiste à développer une formation à la gestion des budgets qui mette le crédit à sa place. Il serait très utile de pouvoir profiter de la collaboration de l'Education Nationale.

Lors de l'exposé de Patrick BERNARD sur la typologie des endettés, nous avons relevé que le crédit se développait au sein des jeunes de moins de 25 ans qui ne sont pas encore établis. Quand ils auront acquis leur autonomie, ils seront très gênés par cet endettement passé et par son rétablissement.

La hausse du surendettement chez les jeunes se retrouve également chez les personnes de plus de 50 ans. Or, nous savons, au niveau des associations familiales, que les crédits souscrits par les personnes à la retraite correspondent à des aides financières qu'apportent les grands-parents à leurs petits enfants.

Enfin, je terminerai cette présentation en évoquant le fichier positif. Ce dispositif consiste à garder mémoire, dans un fichier, de l'ensemble des crédits souscrits par un ménage, de manière à disposer d'une information utile et concrète au moment de la souscription de nouveaux crédits. Tel que nous le concevons, ce fichier positif devrait prendre la suite du FICP. Il présenterait l'avantage de responsabiliser le prêteur. En effet, tout porte à croire qu'avec un tel dispositif, nous ne retrouverions pas, dans un même dossier, plusieurs prêts consentis par le même créancier.

Nous sommes parfaitement conscients qu'un fichier positif poserait également des problèmes, notamment en termes de respect de la vie privée ou de prospection commerciale. En effet, certains organismes de crédit pourraient disposer de renseignements qui leur permettraient de mieux cibler leur prospection.

Michel CASTELLAN

Je remercie les intervenants et propose que nous débattions avec la salle.

De la salle

Le fichier positif n'est pas la tasse de thé de toutes associations familiales, bien au contraire. Je tiens à préciser que les organismes de crédit ont, d'ores et déjà, la possibilité de savoir si un même client a déjà demandé un prêt ou un crédit. Cela nous a été confirmé par le représentant des organismes de crédit qui siège à la commission. Dans ce cas, le fichier positif est-il réellement nécessaire, sachant qu'il est également source d'indiscrétion ?

De la salle

Vous avez insisté sur l'intérêt de la prévention et sur les mesures d'accompagnement. Avez-vous connaissance d'une étude croisant le surendettement et l'état sanitaire de la personne surendettée ? Vous avez raison de prôner l'implication de l'Education Nationale dans la formation à la gestion des budgets et des crédits. Néanmoins, le surendettement peut également être la source ou la conséquence d'une dépression nerveuse.

De la salle, Mairie de Paris

Je voudrais revenir sur la question des courriers envoyés aux personnes endettées. Certes, les mentions légales et juridiques sont obligatoires. Je travaille à la Mairie de Paris et nous avons observé que la commission SDAPL, avec laquelle nous travaillons en partenariat étroit, avait modifié le contenu de leurs lettres-types. Pour cela, la commission SDAPL a demandé l'aide technique de certains travailleurs sociaux de la Ville de Paris. Le courrier a été simplifié et rendu plus lisible, tout en respectant les obligations de mentions légales. Je vous encourage à faire appel aux travailleurs sociaux pour simplifier ces courriers, car ces derniers savent comment les familles appréhendent certaines phrases. Par exemple, la notion de « juge d'exécution » évoque, pour certaines personnes, la guillotine.

De la salle, SOS Familles Paris

Pour moi, le crédit a toujours été le crédit d'investissement. J'ai aidé mes enfants pour qu'ils puissent construire leur maison. Je pense qu'il faut différencier ce crédit d'investissement et le crédit de surconsommation pour des produits inutiles. Actuellement, nous sommes dans une situation absurde où l'on base l'économie d'un pays sur la consommation de biens inutiles, dont tout le monde pourrait se passer. Une moralisation me semble nécessaire. Je pense que le fichier positif peut constituer un outil de moralisation qui différencie le crédit productif et positif et le crédit de consommation.

De la salle, Conseil Général du Val d'Oise

Nous avons insisté sur l'importance de l'intervention d'un juriste ou d'un spécialiste de l'économie sociale et familiale, dans le cadre de la nouvelle loi Borloo. Ces personnes relèveront-elles des succursales de la Banque de France ? Des partenariats seront-ils possibles avec les collectivités ?

Michel CASTELLAN

A ce stade du débat, il peut être intéressant de faire un point sur la loi Borloo. Nous attendons la sortie des décrets d'application pour la fin du mois de février³. Il est difficile aujourd'hui de savoir exactement comment la loi se traduira en termes de procédures, mais nous pouvons présenter les grands principes de ce texte.

Jean-Pierre LOQUET

La loi Borloo prévoit une modification de la composition de la commission de surendettement, avec la présence de deux nouveaux commissaires. Le premier traitera de l'économie sociale et familiale. Il sera détaché d'une des nombreuses associations intervenant dans ce domaine. Le second commissaire sera un juriste. Ces deux commissaires devront participer bénévolement à ces commissions, ce qui risque de poser des problèmes en termes de recrutement. Ces nominations sont à la charge des préfetures. La loi Borloo ne pourra se mettre en place que lorsque l'ensemble des commissaires sera nommé.

Les nouvelles dispositions concernant le surendettement font partie d'une loi beaucoup plus générale sur la modernisation de la ville. L'effet novateur de la Loi Borloo tient à la mise en place de la procédure de « rétablissement personnel », formule édulcorée de la procédure de « faillite civile ».

Le dépôt de dossier et l'étude de recevabilité ne sont pas mis en cause. La commission de surendettement soumettra aux juges des situations « irrémédiablement compromises ». Il faudra donc définir à partir de quel moment une situation est jugée irrémédiablement compromise.

Par ailleurs, jusqu'à présent, les dettes fiscales étaient exclues des plans. Désormais, elles pourront être intégrées dans le plan. Il est donc probable qu'une frange nouvelle de surendettés se présentent devant la commission. Nous nous attendons, une fois la loi publiée, à un afflux de dossiers sans précédent.

En outre, lorsque le juge déclarera que la situation est irrémédiablement compromise, il fera appel à un mandataire de justice qui évaluera le patrimoine immobilier et mobilier du débiteur. Le juge demandera que l'on procède à la vente de ce patrimoine et ne laissera au débiteur que le nécessaire vital.

Enfin, les débiteurs demandant à bénéficier de la procédure seront immédiatement inscrits au FICP.

³ A l'heure où ce compte rendu est réalisé, le décret a été publié. Nous le reproduisons en annexe même si de nombreuses questions persistent quant à sa mise en œuvre.

Nicolas REVENU

Je voudrais répondre aux questions et interventions concernant le fichier positif. Je suis conscient que les avis ne sont pas unanimes. Je remarque quand même que le fichier positif existe d'ores et déjà, sous une forme et un nom différents. Les prêteurs ont déjà la possibilité d'orienter leur prospection commerciale.

Par ailleurs, je n'ai pas connaissance d'études reliant l'état sanitaire des personnes et le surendettement. J'ai cependant entendu parler de cas où, à la fin de la période de moratoire, l'on ne retrouvait pas les débiteurs, car ils avaient disparu entre temps (déménagement, suicide, etc...).

Enfin, faire la distinction entre le crédit investissement et le crédit de consommation peut rapidement déboucher sur des considérations morales. Il est difficile de dicter aux personnes quelle est la bonne solution.

Dominique ROCUET

Je précise en outre que beaucoup de personnes prennent des crédits revolving pour payer des charges fixes ou pour pallier un mal-être profond.

Catherine BOBILLOT

Actuellement, un établissement bancaire peut concéder des crédits successifs, sans consulter le FICP et sans que sa responsabilité professionnelle puisse être remise en cause.

En ce qui concerne le fichier positif, SOS Familles Emmaüs ne s'y oppose pas de manière catégorique, dans la mesure où nous reconnaissons qu'il pourrait éviter des situations dramatiques. Encore faut-il que des précautions suffisantes soient prises, au niveau de sa gestion. Celle-ci pourrait être confiée à un organisme indépendant, en toute confidentialité, pour éviter des dérives de communication des fichiers clients entre établissements. Cependant, cette gestion a un coût, qu'il faut également prendre en compte.

Conclusion

Michel CASTELLAN

MIPES

En guise de conclusion, je voudrais revenir sur quelques points.

Premièrement, il est impératif de prendre en compte la situation des personnes. Nous avons parlé des problèmes de communication et de compréhension par rapport à une situation donnée. Il y a certainement beaucoup d'actions de prévention, d'accompagnement et de suivi à entreprendre.

Deuxièmement, je voudrais insister sur l'importance du maintien dans le logement. Les personnes surendettées sont souvent confrontées à des problèmes d'expulsion. Il faudrait que les différents acteurs échangent et mobilisent les dispositifs existants pour permettre aux personnes en situation difficile de pouvoir rester dans leur logement.

Troisièmement, je pense que nous devons faire des efforts pour mieux travailler ensemble au niveau local, pour mobiliser et améliorer les dispositifs existants (FSL, CASU, etc...). La difficulté à laquelle nous sommes confrontés en région parisienne a trait à la masse de dossiers à traiter, alors que chaque dossier mérite un traitement au cas par cas. De ce fait, les procédures mises en place n'atteignent pas toujours leur objectif.

Quatrièmement, je retiens, des différentes interventions, le besoin de formation et d'information réciproque. Le débat a été riche et nous a permis de mieux appréhender la problématique du surendettement. Nous devons étudier les moyens de mettre en œuvre une formation des acteurs qui interviennent car les besoins sont importants. La parution des décrets d'application de la loi Borloo pourrait être l'occasion d'informer plus largement sur les problématiques de l'endettement.

Enfin, je propose que cette réunion soit le point de départ d'un travail collectif, avec les différents acteurs de la région, sur les solutions à apporter au surendettement.

Je remercie les intervenants et le public qui a assisté et participé à cette rencontre.

Je rappelle que la prochaine rencontre de la MIPES aura lieu le jeudi 8 avril. Nous traiterons des problèmes économiques de l'Ile-de-France. Pour éclairer le social, il nous semble en effet important d'analyser les transformations économiques qui affectent l'Ile-de-France et le bassin parisien.

Décret n° 2004-180 du 24 février 2004 relatif à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers et modifiant le titre III du livre III du code de la consommation (partie Réglementaire)

NOR : VILC0410183D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine,
Vu le code civil ;
Vu le code de la consommation ;
Vu le code général des impôts ;
Vu le livre des procédures fiscales ;
Vu le nouveau code de procédure civile et le code de procédure civile ;
Vu la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
Vu la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
Vu la loi no 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine ;
Vu le décret no 85-1388 du 27 décembre 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ;
Vu le décret no 85-1389 du 27 décembre 1985 relatif aux administrateurs judiciaires, mandataires liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise ;
Vu le décret no 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, notamment ses articles 283 à 293 ;
Le Conseil d'Etat (sections des finances et des travaux publics) entendu,
Décrète :

Article 1

Le chapitre Ier du titre III du livre III de la partie Réglementaire du code de la consommation est modifié comme suit :

I. - L'intitulé du chapitre devient : « Commission de surendettement des particuliers ».

II. - Il est ajouté, après l'article R. 331-6, un article R. 331-6-1 ainsi rédigé :

« Art. R. 331-6-1. - Pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 331-1, la personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale est nommée par le préfet parmi les personnes justifiant d'une expérience d'au moins trois ans. Elle peut être choisie notamment parmi les agents du département, de la caisse d'allocations familiales ou de la caisse de mutualité sociale agricole.

« La personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique est nommée par le préfet sur proposition du premier président de la cour d'appel. Elle doit être titulaire d'une licence en droit et justifier d'une expérience juridique d'au moins trois ans.

« Ces personnes participent à l'instruction des dossiers sous l'autorité du président de la commission.

« Sont tenus à leur disposition, préalablement à chacune de ses séances, les documents destinés à être examinés par la commission. Elles peuvent prendre connaissance des autres pièces des dossiers sur place auprès du secrétariat de la commission, dans des conditions fixées en concertation avec celui-ci et approuvées par la commission. Elles peuvent être appelées à participer à l'audition du débiteur par le secrétariat de la commission.

« Elles interviennent à titre gracieux. Elles peuvent être remboursées de leurs frais de déplacement dans les conditions prévues pour les agents de l'Etat. »

III. - La section 2 « Procédure devant la commission de surendettement des particuliers » comporte une sous-section 1 « Dispositions générales », qui comprend les articles R. 331-7 à R. 331-7-2, une sous-section 2 « Instruction de la demande de traitement d'une situation de surendettement », qui comprend les articles R. 331-7-3 à R. 331-10-3, une sous-section 3 « Vérification des créances », qui comprend les

articles R. 331-11 à R. 331-12, une sous-section 4 « Suspension des procédures d'exécution et remise de l'adjudication », qui comprend les articles R. 331-14 à R. 331-15 et une sous-section 5 « Mesures de traitement du surendettement », qui comprend les articles R. 331-15-1 à R. 331-21.

IV. - L'article R. 331-7 devient l'article R. 331-7-3 et est ainsi modifié :

1. Les mots : « de la demande d'élaboration d'un plan conventionnel de redressement par une déclaration du débiteur » sont remplacés par les mots : « d'une demande du débiteur tendant au traitement de sa situation de surendettement ».

2. La dernière phrase est supprimée.

3. Il est ajouté les deux alinéas suivants :

« Lorsque le débiteur est suivi par un travailleur social, la demande indique le nom, le prénom et les coordonnées de ce dernier.

« Les délais de six et neuf mois mentionnés respectivement aux articles L. 331-3 et L. 332-5 courent à compter de la date à laquelle le dossier est complet. »

V. - L'article R. 333-2 devient l'article R. 331-7.

VI. - L'article R. 331-10 devient l'article R. 331-7-1 et est complété par les dispositions suivantes :

« Le débiteur qui souhaite être entendu par la commission en application de l'article L. 331-3 adresse sa demande par lettre simple. »

VII. - Après l'article R. 331-7-1, il est inséré l'article R. 331-7-2 ainsi rédigé :

« Art. R. 331-7-2. - I. - Lorsqu'il est prévu au présent chapitre que la commission de surendettement envoie un courrier par lettre simple, celle-ci peut également le transmettre par télécopie ou par voie électronique. Dans ce cas, le procédé technique utilisé doit assurer l'authentification de l'émetteur ainsi que l'intégrité du message.

« II. - Lorsqu'il est prévu que la commission de surendettement envoie un courrier par lettre recommandée avec accusé de réception, celle-ci peut également le transmettre par télécopie ou par voie électronique. Dans ce cas, le procédé technique utilisé doit assurer l'authentification de l'émetteur ainsi que l'intégrité du message et permettre de vérifier la réception du message par son destinataire à une date certaine.

« III. - L'usage de la transmission par télécopie ou par voie électronique est ouvert de plein droit à la commission pour ses envois aux établissements de crédit, à La Poste pour ses activités identiques à celles des établissements de crédit, ou à des comptables du Trésor. Il est subordonné à l'accord préalable écrit de ses autres correspondants. »

VIII. - L'article R. 331-10-2 devient l'article R. 331-15-1. Dans cet article , les mots : « par application du barème » sont remplacés par les mots : «, dans les conditions prévues à l'article L. 331-2, par référence au barème ».

IX. - La sous-section 2 intitulée « Instruction de la demande de traitement d'une situation de surendettement » comporte un paragraphe 1er intitulé « Saisine de la commission », qui comprend l'article R. 331-7-3, un paragraphe 2, intitulé « Examen de la recevabilité », qui comprend l'article R. 331-8, un paragraphe 3, intitulé « Etat du passif », qui comprend les articles R. 331-9, R. 331-10-1, qui devient l'article R. 331-10 et un paragraphe 4, intitulé « Orientation des dossiers des débiteurs en situation irrémédiablement compromise », qui comprend les trois nouveaux articles R. 331-10-1, R. 331-10-2 et R. 331-10-3.

X. - Les trois derniers alinéas de l'article R. 331-8 sont abrogés.

XI. - Au second alinéa de l'article R. 331-9, les mots : « par une décision insusceptible d'appel » sont remplacés par les mots : « par ordonnance ».

XII. - Après l'article R. 331-10 nouveau, il est inséré les trois articles R. 331-10-1, R. 331-10-2 et R. 331-10-3 ainsi rédigés :

« Art. R. 331-10-1. - L'accord du débiteur mentionné à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 331-3 est donné par écrit sur un formulaire remis à l'intéressé par le secrétariat de la commission.

« Ce formulaire informe le débiteur que la procédure de rétablissement personnel est susceptible d'entraîner une décision de liquidation et porte à sa connaissance les dispositions de l'article L. 332-8.

« Art. R. 331-10-2. - La demande formée par le débiteur en application de l'article L. 331-7-2 est examinée dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article R. 331-8.

« Art. R. 331-10-3. - Conformément aux dispositions de l'article L. 332-5, la décision par laquelle la commission décide de ne pas réduire au taux légal le taux d'intérêt des emprunts en cours contractés par le débiteur vaut pour toute la période s'étendant du début du septième mois à la fin du neuvième mois, le déclenchement du délai de six mois mentionné à cet article étant déterminé dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article R. 331-7-3.

« La contestation présentée au juge en application de l'article L. 332-5 n'est recevable que si elle est formée à l'occasion d'un recours dirigé contre l'une des décisions prises par la commission en

application du présent chapitre. »

XIII. - Les deux premiers alinéas de l'article R. 331-11 sont remplacés par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'il y a lieu de procéder, en application de l'article L. 331-4, à la vérification d'une ou plusieurs créances, la lettre de transmission de la commission au juge précise les nom, prénoms, profession et adresse du débiteur et ceux des créanciers en cause ou, pour les personnes morales, leur dénomination et leur siège social ; elle contient l'exposé de l'objet et les motifs de la saisine et indique, le cas échéant, que celle-ci est présentée à la demande du débiteur. Y sont annexés les documents nécessaires à la vérification des créances. »

XIV. - L'article R. 331-13 est abrogé.

XV. - L'article R. 331-14 est modifié comme suit :

1. La dernière phrase du premier alinéa est supprimée ;
2. Dans le deuxième alinéa du II, les mots : « par lettre simple » sont supprimés.

XVI. - Le deuxième alinéa de l'article R. 331-15 est supprimé.

XVII. - A l'article R. 331-17, les mots : « R. 331-7 » sont remplacés par les mots : « R. 331-7-3 ».

XVIII. - Au deuxième alinéa de l'article R. 331-20, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « deuxième ».

XIX. - L'article R. 332-1 devient l'article R. 331-21. Au premier alinéa de cet article , les mots : « , par lettre simple signée de son président, » sont supprimés.

XX. - La sous-section 5, intitulée « Mesures de traitement du surendettement », comporte un paragraphe 1er intitulé « Dispositions communes », qui comprend l'article R. 331-15-1 nouveau, un paragraphe 2, intitulé « Plan conventionnel de redressement », qui comprend les articles R. 331-16 et R. 331-17 et un paragraphe 3, intitulé « Mesures recommandées par la commission », qui comprend les articles R. 331-18 à R. 331-21.

Article 2

Le chapitre II du titre III du livre III de la partie Réglementaire du code de la consommation est modifié comme suit :

I. - L'intitulé du chapitre devient : « Procédure devant le juge de l'exécution ».

II. - L'intitulé de la section 1 devient : « Dispositions générales ».

Cette section comprend les articles R. 332-1 à R. 332-1-4 ainsi rédigés :

« Art. R. 332-1. - Le juge de l'exécution compétent est celui du lieu où demeure le débiteur, y compris pour l'application de l'article R. 331-14. Toutefois, dans le cas prévu à l'article L. 333-3-1, le juge compétent est celui du ressort dans lequel siège la commission saisie.

« Art. R. 332-1-1. - Le juge de l'exécution est saisi par la commission par lettre simple signée de son président.

« Lorsque la saisine directe du juge par une partie est prévue, elle s'effectue par déclaration remise ou adressée au greffe du juge de l'exécution. La déclaration indique les nom, prénoms, profession et adresse du déclarant ; elle est signée par lui. Le greffe en informe la commission et l'invite, le cas échéant, à lui transmettre le dossier.

« Art. R. 332-1-2. - I. - Le juge de l'exécution statue, selon le cas, par jugement ou par ordonnance.

« II. - Dans les cas où il statue par jugement, le juge convoque les parties intéressées ou les invite à produire leurs observations, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La procédure suivie est celle prévue aux articles 11 à 14 du décret no 92-755 du 31 juillet 1992.

« Les jugements sont rendus en dernier ressort sauf dispositions contraires.

« III. - Les ordonnances peuvent faire l'objet d'un recours en rétractation remis ou adressé au greffe du juge de l'exécution par toute partie intéressée qui n'a pas été mise en mesure de s'opposer à l'objet de la demande.

« Copie de l'ordonnance est jointe à la demande de rétractation.

« IV. - L'appel et le pourvoi en cassation sont formés, instruits et jugés selon les règles de la procédure sans représentation obligatoire prévues aux articles 931 à 949 et 983 à 995 du nouveau code de procédure civile.

« Art. R. 332-1-3. - Les décisions du juge de l'exécution sont immédiatement exécutoires.

« Lorsque la décision est susceptible d'appel, un sursis à exécution peut être demandé au premier président de la cour d'appel dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas de l'article 31 du décret no 92-755 du 31 juillet 1992.

« Art. R. 332-1-4. - S'il n'en est disposé autrement, les jugements et ordonnances sont notifiés au débiteur et aux créanciers intéressés par lettre recommandée avec demande d'avis de réception par le greffe de la juridiction. La notification mentionne les voies et délais de recours.

« La commission est informée par lettre simple. »

- III. - L'intitulé de la section 2 devient : « Du contrôle par le juge des mesures recommandées ».
Cette section comporte une sous-section 1, intitulée « Acquisition de la force exécutoire », qui comprend les articles R. 332-2 et R. 332-3, et une sous-section 2, intitulée « Contestation des mesures recommandées », qui comprend les articles R. 332-6, R. 332-7, R. 332-8, R. 332-8-1 et R. 332-10.
- IV. - Au premier alinéa de l'article R. 332-2, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « deuxième ».
- V. - Au quatrième alinéa de l'article R. 332-3, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « deuxième ».
- VI. - Le dernier alinéa de l'article R. 332-3 est supprimé.
- VII. - Les articles R. 332-4 et R. 332-5 sont abrogés.
- VIII. - L'article R. 332-6 est remplacé par les dispositions suivantes :
« Art. R. 332-6. - Le jugement ordonnant l'exécution provisoire d'une ou plusieurs des mesures recommandées mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 332-2 peut être déféré au premier président de la cour d'appel dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 31 du décret no 92-755 du 31 juillet 1992. »
- IX. - Au second alinéa de l'article R. 332-7, les mots : « une décision insusceptible d'appel » sont remplacés par les mots : « une ordonnance ».
- X. - Le second alinéa de l'article R. 332-8 est supprimé.
- XI. - Il est ajouté à l'article R. 332-8-1 l'alinéa suivant : « Le jugement est susceptible d'appel ».
- XII. - L'article R. 332-9 est abrogé.
- XIII. - Au dernier alinéa de l'article R. 332-10, les mots : « R. 332-9 » sont remplacés par les mots : « R. 332-8-1 ».

Article 3

Il est ajouté, au chapitre II du titre III du livre III de la partie Réglementaire du code de la consommation, une section 3 intitulée « Procédure de rétablissement personnel », rédigée comme suit :

« Section 3

« Procédure de rétablissement personnel

« Sous-section 1

« Ouverture de la procédure

« Art. R. 332-11. - Dans les cas prévus au premier alinéa de l'article L. 332-5, l'accord du débiteur peut être donné verbalement. Il en est pris note par le greffe.

« Art. R. 332-12. - Le débiteur et les créanciers sont convoqués à l'audience d'ouverture de la procédure aux fins de rétablissement personnel par lettre recommandée avec demande d'avis de réception doublée d'une lettre simple au débiteur.

« La commission est avisée par lettre simple si elle n'est pas l'auteur de la saisine du juge.

« S'il l'estime nécessaire, le juge peut inviter à l'audience le travailleur social mentionné par le débiteur dans son dossier de dépôt ou, à défaut, un travailleur social choisi sur une liste établie par le préfet.

« Art. R. 332-13. - I. - La liste prévue au dernier alinéa de l'article L. 332-6 est établie par le procureur de la République.

« Elle comprend des mandataires judiciaires au redressement et à la liquidation des entreprises, des huissiers de justice et des associations tutélaires, familiales ou de consommateurs ou des membres de ces associations.

« Ne peuvent être désignés comme mandataires les huissiers ayant antérieurement procédé à des poursuites à l'encontre du débiteur.

« II. - Lorsqu'un mandataire a été désigné, une copie du jugement lui est notifiée par le greffe par lettre simple.

« III. - Si le mandataire refuse la mission ou s'il existe un empêchement légitime, il est pourvu à son remplacement par ordonnance du juge de l'exécution. Le juge peut également, à la demande des parties ou d'office, remplacer le mandataire qui manquerait à ses devoirs, après avoir provoqué ses explications.

« IV. - Le mandataire est rémunéré selon un tarif fixé par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la ville.

« Lorsque existe un actif réalisable, la rémunération du mandataire, déterminée selon l'arrêté prévu à l'alinéa précédent, est prélevée sur le produit de la vente de cet actif.

« En cas d'insuffisance du produit de la vente, le paiement de cette rémunération peut être mis à la charge du débiteur au moyen d'une contribution dont le juge fixe le montant et les modalités de versement en tenant compte des ressources de l'intéressé.

« A défaut d'actif réalisable ou de ressources du débiteur, la rémunération du mandataire incombe au Trésor.

« Le coût du bilan économique et social de la situation du débiteur, fixé par cet arrêté, est avancé par l'Etat au titre des frais de justice.

« Art. R. 332-14. - Le dispositif du jugement d'ouverture indique l'adresse à laquelle doit être présentée la déclaration de créances prévue à l'article R. 332-16 et le délai dans lequel cette déclaration doit être réalisée.

« Il constate, le cas échéant d'office, que les demandes antérieurement formulées devant le juge de l'exécution et concernant le même débiteur ont perdu leur objet.

« Art. R. 332-15. - Sans préjudice de la notification du jugement d'ouverture aux parties, un avis du jugement d'ouverture est adressé, pour publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, par le mandataire ou, à défaut de mandataire, par le greffe. Cette publication comporte les nom et prénoms du débiteur, sa date de naissance, le numéro du département de sa résidence, la date du jugement d'ouverture et l'indication du tribunal qui l'a prononcé.

« Elle s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la réception du jugement par le mandataire ou, en l'absence de mandataire, à compter du jugement.

« Les avis adressés au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales sont établis conformément à un modèle fixé par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la ville.

« A compter d'une date fixée par arrêté, la diffusion des avis de jugement d'ouverture est faite sous forme numérique sur le réseau internet au moyen d'un supplément du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales accessible sur ce réseau.

« Les caractéristiques de cette diffusion numérique, notamment les modalités de fonctionnement du site et la durée de diffusion des avis de jugement d'ouverture, sont fixées dans les conditions prévues par la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les frais de publicité sont avancés par l'Etat au titre des frais de justice.

« Ils peuvent être récupérés sur le produit de la vente dans les conditions prévues à l'article R. 332-32 et, à défaut de vente ou en cas d'insuffisance de son produit, au moyen de la contribution mentionnée au IV de l'article R. 332-13.

« Sous-section 2

« Déclaration des créances

« Art. R. 332-16. - Dans un délai de deux mois à compter de la publicité du jugement d'ouverture faite dans les conditions prévues à l'article R. 332-15, les créanciers déclarent leurs créances au mandataire ou, à défaut de mandataire, au greffe du juge de l'exécution, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Art. R. 332-17. - A peine d'irrecevabilité, la déclaration de créances doit comporter le montant en principal, intérêts, accessoires et frais de la créance au jour de sa déclaration, l'origine de la créance, la nature du privilège ou de la sûreté dont elle est éventuellement assortie.

« La déclaration mentionne également les voies d'exécution déjà engagées.

« Art. R. 332-18. - A défaut de déclaration dans le délai mentionné à l'article R. 332-16, les créanciers peuvent saisir le juge de l'exécution d'une demande de relevé de forclusion dans le délai de six mois à compter de la publicité du jugement d'ouverture faite dans les conditions prévues à l'article R. 332-15. La lettre de saisine comporte les mentions prévues à l'article R. 332-17.

« La lettre de saisine indique également les circonstances de fait extérieures à la volonté du créancier de nature à justifier son défaut de déclaration. Le juge accorde ou refuse le relevé de forclusion au vu de ces circonstances. Toutefois, s'il apparaît que la créance avait été omise par le débiteur lors du dépôt de la demande mentionnée à l'article R. 331-7-3 ou que le créancier, pourtant connu, n'avait pas été convoqué à l'audience d'ouverture, le relevé de forclusion est de droit.

« Dans tous les cas, le juge statue par ordonnance dont copie est adressée au mandataire par lettre simple.

« Sous-section 3

« Arrêté des créances

« Art. R. 332-19. - I. - Lorsque les créances ont été déclarées entre les mains du mandataire, celui-ci dresse, dans le délai visé à l'article L. 332-8, le bilan économique et social du débiteur.

« Ce bilan comprend un état des créances et, le cas échéant, une proposition de plan comportant les mesures mentionnées à l'article L. 331-7.

« Il est adressé au débiteur et aux créanciers par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et remis ou adressé par lettre simple au greffe du juge de l'exécution. A sa réception, le greffe convoque

le débiteur et les créanciers pour qu'il soit statué selon les modalités prévues à l'article R. 332-20.

« II. - Lorsque les créances ont été déclarées au greffe du juge de l'exécution, le greffe dresse un état des créances ainsi déclarées. Il notifie cet état au débiteur et aux créanciers et leur adresse dans le même temps la convocation pour qu'il soit statué selon les modalités prévues à l'article R. 332-20.

« III. - Sous peine d'irrecevabilité, le débiteur et les créanciers adressent au greffe, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quinze jours avant l'audience, leurs éventuelles contestations portant sur l'état des créances dont ils ont été destinataires.

« Art. R. 332-20. - Le juge arrête les créances en se prononçant sur les éventuelles contestations dont il a été saisi en application du III de l'article R. 332-19. Il prononce la liquidation ou la clôture pour insuffisance d'actif. Il peut établir le plan prévu à l'article L. 332-10.

« Le jugement est susceptible d'appel.

« Sous-section 4

« Dispositions diverses

« Art. R. 332-21. - Lorsque le juge prononce la résolution d'un plan en application du second alinéa de l'article L. 332-10, il statue par ordonnance.

« Art. R. 332-22. - Lorsque le juge renvoie le dossier à la commission en application de l'article L. 332-12, il statue par ordonnance. Copie en est adressée au mandataire et, le cas échéant, au liquidateur.

« Sous-section 5

« Liquidation des biens du débiteur

« Paragraphe 1er

« Dispositions générales

« Art. R. 332-23. - I. - Le jugement qui prononce la liquidation désigne un liquidateur parmi les personnes figurant sur la liste établie par le procureur de la République en application du I de l'article R. 332-13.

« Si le liquidateur refuse la mission ou s'il existe un empêchement légitime, il est pourvu à son remplacement par ordonnance du juge de l'exécution. Le juge peut également, à la demande des parties ou d'office, remplacer le liquidateur qui manquerait à ses devoirs, après avoir provoqué ses explications.

« II. - Le liquidateur ne peut, ni en son nom personnel ni par personne interposée, se porter acquéreur des biens du débiteur. Il accomplit sa mission avec diligence et dans le respect des intérêts des parties.

« III. - Lorsqu'un liquidateur a été désigné, une copie du jugement lui est notifiée par le greffe par lettre simple.

« IV. - Le liquidateur est rémunéré, sous réserve du respect des prescriptions de l'article R. 332-36, sur l'actif réalisable selon un tarif fixé par l'arrêté prévu à l'article R. 332-13.

« Art. R. 332-24. - Lorsque le liquidateur établit un projet de vente amiable, il en informe le débiteur et les créanciers par lettre simple.

« Art. R. 332-25. - Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 332-8, le liquidateur effectue les actes qui incombent au créancier poursuivant en application des dispositions relatives aux procédures civiles d'exécution.

« Paragraphe 2

« Dispositions particulières à la vente forcée d'immeubles

« Art. R. 332-26. - La vente sur saisie immobilière est soumise aux dispositions du titre XII du livre V du code de procédure civile, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente section.

« Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la vente sur saisie immobilière est soumise, sous la même réserve, aux dispositions du chapitre 1er du titre V de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

« Art. R. 332-27. - Le juge, à la demande du liquidateur, détermine la mise à prix des biens à vendre et les conditions essentielles de la vente.

« Il précise qu'à défaut d'enchères atteignant cette mise à prix la vente pourra se faire sur une mise à prix inférieure dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 706 du code de procédure civile. Il peut, si la valeur et la consistance des biens le justifient, faire procéder à leur estimation totale ou partielle.

« Le jugement comporte les énonciations exigées aux 4°, 5°, 6° et 7° du deuxième alinéa de l'article 673 du code de procédure civile.

« Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ce jugement comporte les énonciations figurant à l'article 144 de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

« Art. R. 332-28. - Le juge peut autoriser le liquidateur ou le créancier à poursuivre simultanément la

vente de plusieurs immeubles, même s'ils sont situés dans les ressorts de tribunaux de grande instance différents.

« Il décide si la vente de ces biens sera poursuivie devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel chaque immeuble se trouve ou devant celui dans le ressort duquel est situé le domicile du débiteur.

« Art. R. 332-29. - Le jugement prononcé en application de l'article R. 332-27 se substitue au commandement prévu aux articles 2217 du code civil et 673 du code de procédure civile et est publié, à la diligence du liquidateur, au bureau des hypothèques du lieu de situation des biens, dans les conditions prévues pour le commandement à l'article 674 du code de procédure civile.

« Le conservateur des hypothèques procède à la formalité de publicité du jugement même si des commandements ont été antérieurement publiés. Ces commandements cessent de produire effet à compter de la publication du jugement.

« Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la publicité du jugement est effectuée au Livre foncier du lieu de situation de l'immeuble.

« Art. R. 332-30. - Lorsqu'une procédure de saisie immobilière a été suspendue par l'effet du jugement d'ouverture, le juge qui prononce la liquidation peut, s'il y a lieu, modifier la mise à prix et les conditions de publicité.

« Le créancier qui avait engagé la procédure de saisie immobilière remet au liquidateur contre récépissé les pièces de la poursuite. Ses frais de procédure lui sont restitués dans l'ordre.

« A la requête du liquidateur, le jugement est mentionné en marge de la copie du commandement publié à la conservation des hypothèques ou de l'ordonnance d'exécution forcée inscrite au Livre foncier dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

« Art. R. 332-31. - Il est porté mention sur le cahier des charges visé à l'article 688 du code de procédure civile qu'un jugement de liquidation et, le cas échéant, un jugement de mise à prix a été rendu.

« Sous-section 6

« Répartition du prix

« Art. R. 332-32. - Le produit de la vente est réparti entre les créanciers, distraction faite d'une provision correspondant à la rémunération du liquidateur et des frais afférents à la procédure de rétablissement personnel.

« Art. R. 332-33. - La répartition du prix de vente des immeubles est faite conformément aux dispositions des articles 140 à 151 du décret no 85-1388 du 27 décembre 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, sous réserve des dispositions suivantes.

« I. - La référence à la vente de gré à gré se comprend comme une référence à la vente amiable. La référence à la procédure de redressement judiciaire se comprend comme une référence à la procédure de rétablissement personnel. La référence au juge commissaire se comprend comme une référence au juge de l'exécution.

« II. - L'article 40 de la loi no 85-98 du 25 janvier 1985, dont les dispositions sont aujourd'hui codifiées à l'article L. 621-32 du code de commerce, et auquel font référence les articles 142 et 147 du décret no 85-1388 du 27 décembre 1985, n'est pas applicable.

« III. - Le quatrième alinéa de l'article 142 du même décret n'est pas applicable.

« Art. 332-34. - La répartition du prix de vente des biens mobiliers s'effectue conformément aux articles 283 à 293 du décret no 92-755 du 31 juillet 1992.

« Le liquidateur exerce les missions dévolues par ces articles à l'agent chargé de la vente.

« Sous-section 7

« La clôture après liquidation

« Art. R. 332-35. - Si le liquidateur n'a pas réalisé la vente des biens du débiteur dans les conditions prévues à l'article L. 332-8, il peut demander au juge de l'exécution une prolongation du délai de vente. Le juge statue sur cette demande par ordonnance.

« Art. R. 332-36. - Dans un délai de trois mois suivant la liquidation des biens du débiteur, le liquidateur dépose au greffe un rapport dans lequel il détaille les opérations de réalisation des actifs et de répartition du prix.

« Art. R. 332-37. - Le jugement de clôture est susceptible d'appel. »

Article 4

Dans le titre III du livre III de la partie Réglementaire du code de la consommation, les mots : « secrétariat-greffe » sont remplacés par le mot : « greffe ».

Article 5

Il est inséré, dans le livre des procédures fiscales, un article R. 247 A-1 et un article R. 247-10 A ainsi rédigés :

« Art. R. 247 A-1. - La saisine de la commission de surendettement mentionnée à l'article L. 331-1 du code de la consommation vaut demande de remise gracieuse d'impôts directs dès lors que cette saisine satisfait aux conditions prévues à l'article R. 331-7-3 du même code.

« Art. R. 247-10 A. - La saisine de la commission de surendettement mentionnée à l'article L. 331-1 du code de la consommation par des tiers tenus au paiement de l'impôt vaut demande de dispense de paiement au sens de l'article R. 247-10 du présent livre dès lors que cette saisine satisfait aux conditions prévues à l'article R. 331-7-3 du code de la consommation. »

Article 6

I. - L'article R. 333-1 du code de la consommation est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. R. 333-1. - Les règles relatives aux effets de la saisine de la commission de surendettement sur les demandes de remise gracieuse ou de dispense de paiement que peuvent accorder les autorités chargées du recouvrement des impôts sont fixées par les articles R. 247 A-1 et R. 247-10 A du livre des procédures fiscales ci-dessous reproduits :

« Art. R. 247 A-1. - La saisine de la commission de surendettement mentionnée à l'article L. 331-1 du code de la consommation vaut demande de remise gracieuse d'impôts directs dès lors que cette saisine satisfait aux conditions prévues à l'article R. 331-7-3 du même code.

« Art. R. 247-10 A. - La saisine de la commission de surendettement mentionnée à l'article L. 331-1 du code de la consommation par des tiers tenus au paiement de l'impôt vaut demande de dispense de paiement au sens de l'article R. 247-10 du présent livre dès lors que cette saisine satisfait aux conditions prévues à l'article R. 331-7-3 du code de la consommation. »

II. - Les articles R. 333-2 à R. 333-4 du code de la consommation sont abrogés.

Article 7

Le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, le ministre délégué à la famille et le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 24 février 2004.

Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :

Le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo

Le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, François Fillon

Le garde des sceaux, ministre de la justice, Dominique Perben

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Francis Mer

Le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, Jean-François Mattei

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, Alain Lambert

Le ministre délégué à la famille, Christian Jacob

Le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, Renaud Dutreil.