

# **Réformes législatives du dispositif de surendettement des ménages**

**(avis et rapport du 04 décembre 1997)**

A la demande de Madame Marylise Lebranchu, secrétaire d'État aux PME, au Commerce et à l'Artisanat, chargée de la consommation, un groupe de travail du Conseil national de la consommation a été constitué pour proposer des mesures destinées à améliorer la prévention, le traitement et le suivi des situations de surendettement.

Le présent avis qui est commun aux deux collègues, a été établi en collaboration par les deux rapporteurs, Monsieur Gérard Montant, (INDECOSA CGT) pour le collègue des consommateurs et Monsieur Bernard Drot (CNPf), pour celui des professionnels.

Il traite principalement des aménagements qui pourraient être apportés aux textes en vigueur pour tenir compte de l'évolution des causes du surendettement.

En effet, depuis la loi du 31 décembre 1989, les commissions de surendettement sont de plus en plus fréquemment saisies de dossiers faisant apparaître un surendettement passif (surendettement lié à la baisse brutale des revenus du ménage lequel ne peut plus faire face aux dépenses courantes) qui se combine parfois avec un surendettement actif (recours à différentes formes de crédit).

C'est dans la perspective d'apporter une réponse aux cas de surendettement les plus difficiles, pour lesquels les commissions ne sont pas en mesure d'élaborer un plan ou des mesures recommandées viables, que les deux collègues ont élaboré des propositions concrètes.

Les deux collègues ont également élaboré des propositions visant à améliorer le dispositif existant.

Si la loi du 31 décembre 1989 modifiée en 1995 a apporté une réponse que l'on peut qualifier de satisfaisante aux problèmes du surendettement actif, l'expérience démontre qu'elle ne s'avère pas adaptée au traitement du surendettement passif.

Dans cet esprit les deux collègues proposent une approche globale dans ses dimensions sociales, sociologiques et humaines, seule de nature à responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Ils considèrent que la situation économique et sociale que connaissent nombre de nos concitoyens - chômage, temps partiel non choisi, faiblesse des minima sociaux...- est une des causes de l'explosion des situations de surendettement et que sans un règlement politique de ces questions, la situation actuelle ne pourra que perdurer.

Pour autant, considérant que la situation ne peut rester en l'état et sans atténuer en rien leur demande au pouvoir politique d'une recherche de solution globale, les deux collègues sont amenés conjointement à avancer une série de propositions assises sur les principes de solidarité.

## Propositions des deux collèges - consommateurs et professionnels

### 1. En ce qui concerne la Commission

#### 1.1. Organisation

Les deux collèges estiment qu'il n'est pas nécessaire d'envisager de créer au sein de la commission des formations spécifiques, pour traiter distinctement les différentes formes de surendettement. Cette différence de traitement, qui serait mal ressentie par les surendettés, pourrait être de surcroît source de confusion et de complexité, dans la mesure où ces deux types de surendettement sont souvent imbriqués.

#### 1.2. Nature juridique de la Commission

Les représentants des deux collèges majoritairement considèrent que la commission doit conserver son caractère administratif tout en lui confiant des pouvoirs plus étendus que ceux existant dans la commission actuelle.

#### 1.3. La composition de la Commission

Il est proposé d'étoffer la Commission, pour tenir compte de l'évolution de la nature des situations de surendettement, en portant le nombre de ses membres à 9 personnes, qui pourraient être :

- le Préfet, représentant l'État,
- le Trésorier Payeur Général
- le Directeur départemental des Impôts
- le représentant de la Banque de France,
- deux représentants des consommateurs,
- deux représentants des créanciers ( un représentant des établissements de crédit, un représentant des créanciers non financiers),
- un représentant du Ministère des affaires sociales.

#### 1.4. La procédure à mettre en place

Cette procédure doit être simple, rapide et efficace. A cet effet :

##### a) Inscription au FICP

Les représentants des professionnels suggèrent une inscription systématique au fichier national des incidents de remboursement de crédit aux particuliers (FICP) dès le dépôt du dossier auprès de la Commission, celle-ci sera immédiatement levée si le dossier n'est pas éligible à la procédure de surendettement. Pour leur compte les représentants des organisations de consommateurs pensent que le passage en commission de surendettement doit se réaliser dès qu'apparaissent les difficultés rencontrées par le débiteur même s'il n'y a pas eu d'impayé, c'est pourquoi ils rejettent l'inscription systématique d'une personne au FICP si elle n'a pas eu d'incidents de paiement. Cette inscription ne doit être réalisée qu'à titre provisoire et au plus tôt lorsque le dossier est déclaré recevable.

En tout état de cause, les deux collègues proposent que le coût d'une inscription au FICP ne soit pas mis à la charge du débiteur.

b) la suspension des poursuites

Les deux collègues considèrent qu'il est nécessaire de mettre en place, un mécanisme rapide permettant de suspendre les poursuites qui seraient engagées contre un débiteur ayant déposé un dossier auprès de la Commission y compris dans le cas de vente immobilière sur saisies. Une procédure d'urgence, de type référé, doit dans certains cas être envisagée. Par ailleurs, tous les actes introduisant une voie d'exécution, doivent porter les mentions qui informent les débiteurs de leur possibilité de faire appel dans les meilleurs délais à la commission de surendettement dont ils dépendent, ou directement au juge pour demander un délai de grâce.

c) la vérification des créances

Les deux collègues rappellent que seules les créances liquides, certaines et exigibles peuvent intégrer le plan de remboursement..

L'admission d'une créance par la Commission devra se faire sur la base des justifications apportées par les créanciers et après examen de son dossier par le débiteur, accompagné du conseil de son choix.

Quelque soit la nature de la créance, le décompte doit faire apparaître, le principal, les accessoires et le cas échéant les intérêts échus, les pénalités et les frais.

Les deux collègues proposent qu'en cas de litige, la créance étant soumise au contrôle du juge, sa saisine soit de droit à la demande du débiteur, comme elle l'est de la Commission.

Ils préconisent que cette saisine ait lieu en début de procédure.

Le collègue consommateur rappelle sa demande d'une vérification systématique de toutes les créances par le juge.

d) Cas des créances couvertes par une ou plusieurs cautions solidaires, personnes physiques

Les deux collègues proposent :

- qu'une vérification systématique de la solvabilité de chacune des cautions soit effectuée au moment de leur engagement dans tous les domaines comme c'est présentement le cas pour le cautionnement des crédits bancaires,
- qu'une information écrite soit obligatoirement faite en direction de la caution sur les conséquences de son engagement, que cette information stipule que la personne qui se porte caution peut s'engager pour la totalité ou une partie de la créance pour la durée ou une partie de la durée de celle ci,
- que la commission de surendettement qui examine la situation d'un débiteur prenne en compte dans sa situation l'ensemble de ses dettes cautionnées ou pas,
- que le recours aux cautions individuelles - personnes physiques- soit l'exception et que la recherche de cautions professionnelles soit systématisée.
- enfin que la caution soit informée dès le premier incident de paiement.

## e) Problème de l'APL

Les deux collègues considèrent que des dispositions réglementaires devraient être prises afin que la suppression du versement des APL ne soit pas automatique comme c'est le cas présentement en cas de retard dans les versements d'un loyer ou d'échéance d'un prêt immobilier. Ils suggèrent que les allocations soient alors directement versées aux créanciers concernés.

f) Les deux collègues considèrent que dans le cadre de l'établissement d'un plan de remboursement, si la commission propose de laisser l'usage de la résidence principale ou du véhicule, elle doit veiller à ce que le débiteur ait la possibilité d'assurer les charges afférentes à l'usage de ce bien.

## 2. Les moyens mis à la disposition de la Commission

Le groupe de travail propose une série de mesures pour la réussite d'un plan de remboursement. L'effacement des dettes apportera une solution aux cas extrêmes.

### 2.1. L'établissement d'un plan de remboursement dit plan conventionnel

#### a) la participation du débiteur à l'élaboration de son plan

Le CNC remarque que le débiteur contraint de faire appel à la commission de surendettement est une personne fragilisée, en situation de faiblesse. Il est donc nécessaire que soit organisée la possibilité pour le débiteur ou son représentant d'être entendu par la Commission, afin d'être associée à la conception du plan.

#### b) la détermination du " reste à vivre "

Consommateurs et professionnels se sont mis d'accord pour considérer que la part des ressources consacrée aux remboursements ne soit pas supérieure à la quotité saisissable sur salaire – hors prestations sociales - tel que définie par le code du travail. Ils laissent à la Commission la possibilité de moduler le reste à vivre, afin de permettre au débiteur d'avoir les moyens de vivre sans générer de nouvelles dettes de la vie courante.

### 2.2. Phase de recommandations

Dans le cas où le plan conventionnel est refusé, la commission sur la demande du débiteur recommande une série de mesures de nature à permettre le remboursement des dettes dans un temps déterminé. Actuellement cet étalement ne peut excéder 5 ans, où la moitié de la durée restant à courir. La rigidité de ce délai peut conduire à l'établissement de plans draconiens, insupportables par les débiteurs. Un délai de 7 ans est proposé pour le rééchelonnement de dettes, avec la possibilité d'un plan plus long pour les remboursements de dettes immobilières. Dans ce cadre, le collègue consommateur souhaite que la révision des taux d'intérêts soit généralisée et que ceux-ci soient ramenés à un taux qui ne pourrait être supérieur au taux légal. Enfin toute possibilité est ouverte à la commission pour constater l'extinction de tout ou partie des dettes de certains créanciers qui auraient donné leur accord pour cet effacement dans le cadre d'un plan conventionnel.

Cette recommandation est soumise pour homologation au juge.

### 2.3. Le moratoire

Dans le cas où la mise en place d'un plan conventionnel n'est pas jugé possible, réaliste, efficace par la commission celle-ci peut proposer au juge un moratoire portant sur l'ensemble des dettes du débiteur. Le moratoire laissera l'ensemble des dettes en l'état. Il ne pourra excéder 3 ans.

Au terme de ce moratoire, la Commission réexamine le dossier pour déterminer la possibilité de l'établissement d'un plan, ou, à défaut, de l'effacement des dettes prononcé par le juge..

### 2.4. Effacement des dettes

#### a) Les conditions

Les deux collègues conviennent qu'il y a nécessité de prévoir la possibilité d'un abandon des créances pour les personnes qui se trouvent dans des situations financières extrêmes afin de leur permettre de repartir dans la vie sur des conditions viables.

Le recours à ces mesures revêt un caractère exceptionnel qui doit bien sûr être encadré par des conditions strictes.

Les deux collègues proposent les conditions suivantes :

- le débiteur ne doit pas avoir refusé un plan amiable conforme aux dispositions prévues dans cet avis, notamment concernant le " reste à vivre ", ou bien la commission doit avoir constaté l'impossibilité d'un plan amiable,
- tous les créanciers doivent être mis sur un même plan d'égalité,
- la réalisation du patrimoine doit être conduite dans les conditions énoncées ci après en tenant compte du respect du droit des sûretés,
- l'effacement ne peut intervenir qu'après un moratoire maximum de trois ans qui peut être de plus courte durée,
- la procédure de l'effacement ne peut être renouvelée moins de 10 ans après un premier effacement, sauf cas exceptionnel et dûment motivé par la Commission de surendettement, à nouveau saisie.

La proposition d'effacement des dettes devra être soumise au juge pour décision..

#### b) Conditions de la liquidation des biens dans le cas d'un effacement des dettes

Les deux collègues estiment que le caractère économique des biens saisissables doit être pris en compte, afin que soit évité la vente de biens dont la valeur vénale est dérisoire ou qui aggraverait l'exclusion du débiteur.

Par ailleurs, le groupe de travail estime que la préconisation de la mise en vente du véhicule, ou de la résidence principale, doit donner lieu à un avis motivé de la Commission. Celle-ci doit démontrer le caractère positivement économique de la vente, et prendre en compte les conséquences sociales pour le débiteur.

Pour les mêmes raisons, le Collège consommateurs suggère que la Commission puisse recommander au juge de laisser au débiteur l'usage de certains biens essentiels telles que la résidence principale ou le véhicule, moyennant un traitement privilégié du créancier concerné.

### c) Appel des décisions

La décision de moratoire, la décision d'effacement des dettes sont susceptibles d'appels. Les décisions de la Commission de surendettement sont susceptibles de recours. Le juge statue alors au fond.

### d) Mesure d'aide aux créanciers, personnes physiques

Les deux collègues proposent que soit transposé aux créanciers personnes physiques, le régime fiscal bénéficiant aux entreprises commerciales en matière de créances irrécouvrables.

### e) Cas des dettes fiscales

S'agissant des personnes insolvables, les deux collègues considèrent que les dettes fiscales (IRPP, taxes foncières, taxes d'habitations) doivent suivre en traitement identique aux autres dettes. Ce n'est que s'il était démontré que la Constitution s'oppose à ce qu'elles soient formellement mises sur un pied d'égalité avec les autres créances, que les deux collègues proposeraient avec force, que les pouvoirs publics donnent des consignes fermes aux services chargés du recouvrement pour que le traitement des dettes fiscales soit réalisé dans le même esprit que celui des autres dettes afin de renforcer par l'exemple le principe de solidarité nationale envers les personnes en grande difficulté.

### f) Effacement des dettes et cautions

A l'issue du moratoire, et lorsque sur proposition de la Commission, le juge prononce l'effacement des dettes, le collègue consommateur demande que les cautions, personnes physiques, bénéficient de cet effacement.

## 3. Un dispositif d'accompagnement

Au-delà du traitement même des dossiers des débiteurs surendettés, le groupe de travail propose :

### 3.1. L'instauration d'une structure d'aide, de conseil et de suivi

Il s'agit de mettre en place une structure qui ait un rôle, une mission de service public, mis en place au niveau départemental en liaison avec les structures et organismes existants au plan cantonal et local. Cette structure aurait pour tâche d'accueillir et d'informer les personnes connaissant ou présentant des difficultés financières.

Cette structure dont l'existence devrait être largement popularisée aura pour mission par ailleurs d'informer les personnes en difficulté sur les droits auxquels elles pourraient prétendre,

Elle apporterait son appui à la constitution des dossiers déposés devant la Commission de surendettement.

Elle aurait un rôle de conseil auprès des débiteurs qui rencontreraient des difficultés économiques sociales ou psychologiques, durant l'exécution d'un plan de remboursement.

Les associations de consommateurs ou caritatives pourraient participer activement au fonctionnement de cette structure en raison de leurs compétences.

### 3.2. Éviter l'exclusion bancaire

Les deux collèges s'accordent sur le fait qu'être surendetté ne doit pas entraîner une clôture automatique du compte. Le service offert à ces clients doit permettre un fonctionnement normal d'un compte à vue en position créditrice dans des conditions financières qui ne soient pas plus onéreuses que celles consenties aux autres titulaires de comptes bancaires.

### 3.3. Des formules de crédit adaptées

Le collègue consommateur observe qu'au cours de la réalisation d'un plan de remboursement sur plusieurs années, le débiteur peut avoir à faire face au remplacement d'un équipement de première nécessité. Ne pouvant accéder à un crédit, il peut être amené à se procurer les sommes nécessaires dans des conditions ruineuses, ce qui est de nature à nuire à la réussite de son plan de remboursement. Il est donc proposé la création de prêts sociaux à la consommation, à taux très réduit, réservés aux populations financièrement fragiles.

Les professionnels soulignent que de tels prêts relèvent nécessairement de la solidarité nationale.

### 3.4. Permettre aux acteurs d'assumer leurs responsabilités

Les consommateurs, soutenus en cela par les professionnels, demandent aux pouvoirs publics que des moyens spécifiques soient dégagés pour leur permettre d'assurer leurs responsabilités dans les Commissions de surendettement, notamment moyens en formation de leurs cadres, en autorisations d'absence rémunérées, en prise en charge financière de la participation des représentants des consommateurs.

Enfin les deux collèges insistent pour que soit créé un observatoire permanent sur le fonctionnement des Commissions de surendettement.

**Les membres du Conseil national de la consommation, réunis en séance plénière le 4 Décembre 1997, ont adopté l'avis à l'unanimité des deux collèges.**