
NOTE D'INFORMATION N° 134
À substituer à la note d'information n° 119

LE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS

La première loi « relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles », dite « loi Neiertz », a été votée à la fin de l'année 1989 dans un contexte de fort accroissement de l'endettement des ménages. Ce texte visait à apporter, essentiellement par le moyen de négociations amiables entre les débiteurs et leurs créanciers, sous l'égide de « commissions de surendettement », des solutions aux problèmes des particuliers qui ne pouvaient plus faire face à leurs échéances de remboursement.

Le dispositif initial a été modifié à trois reprises, en 1995, 1998 et 2003. La dernière réforme, issue de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo », confirme le rôle des commissions de surendettement dont le secrétariat est assuré par la Banque de France et dont la mission est de trouver des solutions amiables, mais aussi, depuis 1995, de proposer des recommandations aux autorités judiciaires dans les cas d'échec des négociations. Elle modifie profondément le dispositif existant dans le but de proposer des solutions mieux adaptées aux problèmes des particuliers confrontés à des difficultés financières particulièrement graves. Afin de faire face aux situations irrémédiablement compromises, la nouvelle loi, qualifiée par son initiateur de « loi de la deuxième chance », a ainsi mis en place une procédure de rétablissement personnel, inspirée de la faillite civile, qui est placée sous le contrôle des juges.

La présente note d'information décrit l'économie générale du dispositif existant qui est codifié au sein du Code de la consommation (livre III, titre III).

1. HISTORIQUE ET ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU DISPOSITIF DE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS

1.1. Rappel du contexte historique

Le dispositif de traitement du surendettement a été mis en place le 1^{er} mars 1990¹, à la suite du vote de la loi n° 89-1010, relative à « la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles », couramment dénommée « loi Neiertz » du nom du secrétaire d'État à la Consommation qui en avait pris l'initiative.

Cette loi n'a pas remis en cause les principes mêmes de la distribution du crédit, en particulier la liberté des ménages de recourir à l'emprunt et celle des établissements bancaires d'accorder ou non les concours sollicités. Elle s'est attachée à corriger les inconvénients d'un endettement disproportionné par rapport aux facultés de remboursement des ménages, que ce phénomène résulte d'un recours immodéré ou inadapté au crédit (surendettement dit « actif »), ou d'une diminution des ressources des débiteurs consécutive à un accident de la vie (chômage, maladie, invalidité, divorce, etc..., surendettement dit « passif »), entraînant parfois l'impossibilité de faire face aux dettes de la vie courante.

La loi initiale a fait l'objet de trois révisions :

- en 1995 : il a été décidé de renforcer le rôle dévolu aux commissions de surendettement en leur donnant la capacité de formuler des recommandations à l'intention des juges ;
- en 1998 : dans le cadre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, la possibilité a été ouverte aux commissions de recommander, pour les débiteurs qui se trouvent dans une situation rendant vaine toute tentative d'élaboration d'un plan de redressement, des

moratoires pouvant être suivis d'effacements partiels ou totaux des dettes ;

- en 2003, la loi, tout en maintenant l'économie générale du dispositif, s'est attachée à résoudre les situations les plus difficiles, qualifiées d'« irrémédiablement compromises », qui peuvent être désormais orientées vers une nouvelle procédure : le rétablissement personnel. Par ailleurs, cette même loi intègre dans l'endettement susceptible d'être réaménagé les dettes fiscales, qui, jusqu'alors, étaient exclues de la procédure de traitement du surendettement. En revanche, elle interdit désormais aux commissions de formuler des recommandations d'effacement total des dettes.

1.2. Schéma général du dispositif

Le système de traitement du surendettement, tel qu'il se présente à l'issue de la dernière réforme, a pour point d'entrée unique la commission de surendettement dont le secrétariat est assuré par la Banque de France.

Lorsque le dossier d'un débiteur est déclaré recevable par la commission, celle-ci l'oriente :

- soit vers une procédure amiable qui repose sur la recherche d'une conciliation entre le débiteur et ses créanciers ; cette procédure a permis, de 1990 à 2003, d'aboutir, dans 70 % des cas, à l'élaboration d'un plan conventionnel de redressement, c'est-à-dire à une solution négociée dans le cadre d'un règlement amiable. Dans l'hypothèse où aucun plan conventionnel ne peut être conclu, la commission peut, à la demande du débiteur, élaborer des « recommandations » visant à apurer la situation, qui acquerront un caractère obligatoire après homologation par l'autorité judiciaire. En cas de situation financière gravement obérée, les recommandations peuvent consister en un moratoire éventuellement suivi d'un effacement partiel des créances.

1. Dans la situation antérieure, le débiteur surendetté pouvait uniquement assigner séparément chacun de ses créanciers devant le juge d'instance afin d'obtenir, sur la base de l'article 1244 du Code civil, des délais de grâce ne pouvant pas excéder deux ans ainsi qu'un sursis à exécution des poursuites éventuellement engagées à son rencontre.

- soit vers une procédure de rétablissement personnel : cette voie permet au juge, dans l'hypothèse où la situation du débiteur est « irrémédiablement compromise », d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel, sur recommandation de la commission et avec l'accord du débiteur. Les dettes (sous réserve des exceptions citées ci-après) peuvent alors faire l'objet d'un effacement total, après liquidation entraînant la vente des actifs saisissables.

2. RÔLE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

2.1. Composition de la commission

La commission de surendettement est composée de six membres :

- le préfet qui la préside ;
- le trésorier-payeur général, vice-président ;
- le directeur départemental des services fiscaux ;
- le représentant local de la Banque de France qui en assure le secrétariat ;
- un représentant des organisations de consommateurs ;
- un représentant des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Depuis la réforme intervenue en 2003, un juriste et un conseiller en économie sociale et familiale participent également à l'instruction des dossiers et assistent aux réunions de la commission où ils ont voix consultative.

L'ensemble des membres de la commission, ainsi que toute personne qui participe à ses travaux, sont soumis à une obligation légale de confidentialité.

Dans certains départements où la situation le justifie, le préfet peut créer des commissions supplémentaires dans lesquelles il se fait représenter.

2.2. Examen de la recevabilité de la demande

La première étape du traitement d'un dossier par la commission consiste en un examen de la recevabilité de la demande introduite par le débiteur.

La commission vérifie en premier lieu que le demandeur remplit les conditions exigées par la loi pour bénéficier du dispositif, à savoir :

- qu'il se trouve bien dans l'impossibilité manifeste de faire face à ses dettes, selon la définition du surendettement donnée par l'article L 330-1 du Code de la consommation ;
- que son endettement n'est pas d'origine professionnelle ;
- qu'il est de bonne foi.

Lorsqu'un débiteur s'est porté caution d'un particulier ou d'une entreprise individuelle sans en avoir été le dirigeant, les dettes nées de son engagement sont prises en compte dans sa situation de surendettement.

Après avoir statué sur la recevabilité du dossier, la commission informe de sa décision le débiteur et l'ensemble de ses créanciers. Lorsque cela est nécessaire, la commission peut demander au juge de l'exécution, en application des dispositions de l'article L 331-5 du Code de la consommation, de procéder à une suspension des voies d'exécution. En cas d'urgence, le juge peut être saisi directement par le préfet ou son délégué, le représentant local de la Banque de France ou le débiteur lui-même.

2.3. Orientation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2003, une seconde étape consiste, pour la commission, lorsqu'elle a admis la recevabilité du dossier, à décider vers quel type de procédure il doit être orienté.

Cette orientation varie en fonction de la gravité de la situation de surendettement :

- lorsque le débiteur se trouve dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, la commission oriente le dossier vers la conclusion d'un plan conventionnel de redressement (voir point 2.4) et, en cas d'impossibilité de trouver un accord, vers l'élaboration de mesures recommandées (voir point 2.5) ;
- lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise, la commission peut, avec l'accord écrit du débiteur, transférer le dossier au juge de l'exécution en vue de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel (voir point 3.3).

2.4. Élaboration et négociation d'un plan conventionnel de redressement

Dans l'hypothèse où le débiteur ne se trouve pas dans une situation financière irrémédiablement compromise, le secrétariat de la commission entreprend l'élaboration d'un plan conventionnel d'apurement des dettes.

Les créanciers sont informés de la décision sur la recevabilité et sont interrogés, par le même courrier, sur l'étendue et les caractéristiques de leurs créances de façon à établir avec précision l'état d'endettement du débiteur. Ils disposent de trente jours pour, en cas de désaccord avec la déclaration du débiteur, justifier leurs créances. Par ailleurs, afin de permettre à la commission de procéder à un recensement précis et exhaustif des créances, le Code de la consommation lui confère un pouvoir d'investigation assez large et lui permet de faire publier, le cas échéant, un appel aux créanciers.

En cas de doute sur la réalité ou le montant d'une créance, le débiteur, qui dispose à son tour de vingt jours pour valider l'état du passif établi par la commission à la suite des réponses des créanciers,

peut, dans ce délai, demander à la commission de saisir le juge de l'exécution afin qu'il procède à une vérification des créances. La commission dispose également de cette faculté dont elle peut user à tout moment.

Le secrétariat de la commission calcule la capacité de remboursement du débiteur, qui est déterminée par référence au barème des quotités saisissables du Code du travail. Toutefois, les sommes laissées au débiteur pour subvenir à ses besoins courants ne peuvent, en aucun cas, être inférieures au montant du revenu minimum d'insertion (RMI) majoré de 50 % dans le cas d'un ménage. Le conseiller en économie sociale et familiale fait part à la commission de son avis sur les modalités générales de calcul des ressources laissées au débiteur. Ce dernier est, en toute hypothèse, invité à participer par priorité à la solution de ses problèmes, par exemple en aliénant des éléments de son actif.

En ce qui concerne l'élaboration du plan conventionnel, il est préconisé d'accorder priorité aux crédits finançant l'acquisition de la résidence principale, au motif que la vente du logement familial, loin de résoudre les difficultés du ménage, risque au contraire de les aggraver. Les crédits de trésorerie ou à la consommation font l'objet d'un traitement visant, en principe, à assurer l'égalité entre les créanciers de cette catégorie. Les dettes diverses sont échelonnées sur une durée fréquemment limitée à douze mois. Lorsque le montant est relativement peu élevé, les commissions essaient généralement de les faire rembourser par priorité en négociant un moratoire avec les créanciers bancaires.

Le projet de plan peut comporter des mesures de report de l'ensemble des dettes ou bien des propositions d'abandon de créances. Dans la pratique, l'adoption de ces mesures est proposée pour apporter des solutions aux situations les plus obérées.

Le plan peut subordonner ces mesures à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Il

peut également les subordonner à l'abstention par le débiteur d'actes qui aggraveraient son insolvabilité.

Une fois établi un projet de plan global, les dispositions contenues dans celui-ci sont soumises au débiteur et à chacun des créanciers. L'accord de l'ensemble d'entre eux, après négociation des contre-propositions éventuelles, marque le succès de la procédure et le plan est alors adopté par la commission. Le refus d'un seul des créanciers entraîne l'échec de la procédure et conduit la commission à établir un constat de non-accord.

2.5. Élaboration de mesures de recommandation

Dans le délai de quinze jours qui suit le constat de non-accord entériné par la commission, le débiteur peut demander à celle-ci d'ouvrir une seconde phase de la procédure. Elle consiste, pour la commission, à proposer l'adoption de mesures de réaménagement du passif, auxquelles le juge de l'exécution est chargé de conférer force exécutoire après avoir contrôlé leur légalité ainsi que la régularité de la procédure. Dans certains cas, il peut contrôler le bien-fondé des mesures prises par la commission. Il convient de souligner que les dettes alimentaires, les amendes et les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale ne peuvent faire l'objet d'aucun réaménagement.

La commission avertit les créanciers de la demande formée par le débiteur et recueille les observations éventuelles des parties. Elle dispose de deux mois, à compter de sa saisine, pour rendre un avis. Celui-ci peut, suivant les cas, comporter deux types de mesures :

2.5.1. Adoption de mesures de réaménagement des dettes (limitativement énumérées à l'article L 331-7 du Code de la consommation)

À ce titre, la commission peut, dans certaines conditions :

- préconiser de rééchelonner le remboursement

d'un crédit, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie des autres dettes ;

- imputer prioritairement les paiements sur le capital ;
- diminuer le taux d'intérêt (qui ne pourra alors être supérieur au taux légal) ;
- réduire le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due après la vente du logement principal.

Lorsque la commission recommande d'abaisser le taux d'intérêt, ou bien lorsqu'elle propose de réduire, voire d'annuler, le solde restant dû après la vente du logement principal, elle doit justifier ces propositions par une motivation spéciale.

Dans l'élaboration de son avis, la loi prévoit que la commission prend en compte la connaissance que chacun des créanciers pouvait avoir, lors de la conclusion des différents contrats, de la situation d'endettement du débiteur. Elle apprécie également si les contrats ont été consentis avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels.

Enfin, la commission peut préconiser, comme dans le cadre du plan conventionnel de redressement, que les mesures de réaménagement dont elle recommande l'adoption soient subordonnées à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de sa dette et/ou à l'abstention d'actes qui pourraient aggraver son insolvabilité.

2.5.2. Moratoire des dettes

Un moratoire est recommandé par la commission lorsque le débiteur se trouve dans une situation d'insolvabilité qui, sans être irrémédiablement compromise, est caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures énumérées au point 2.5.1. Ce moratoire a une durée maximum de deux ans. Durant cette période, le paiement des intérêts est suspendu, sauf proposition contraire de la commission. En ce cas, seules les sommes dues au titre du capital peuvent produire des intérêts dont le taux n'excède pas le taux légal.

À l'issue de ce moratoire, la commission réexamine la situation du débiteur. Si celle-ci le permet, la commission recommande tout ou partie des mesures prévues à l'article L 331-7 précité. Si le débiteur demeure insolvable, elle recommande, par une proposition spéciale et motivée, l'effacement partiel des dettes, à l'exception des dettes alimentaires, des amendes et des réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale.

L'avis de la commission est adressé au débiteur, à chacun des créanciers et au juge de l'exécution dans le délai de quinze jours, afin de permettre à ce dernier d'exercer un contrôle juridictionnel de la procédure de recommandation menée sous l'égide de la commission.

3. RÔLE DES JURIDICTIONS

Le juge de l'exécution intervient pour conférer force exécutoire aux recommandations formulées par la commission et pour statuer sur les recours formés, le cas échéant, contre celles-ci.

Depuis la réforme intervenue en 2003, il peut prononcer l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

3.1. Homologation des mesures recommandées

Les mesures recommandées par la commission ne deviennent applicables que si le juge leur confère force exécutoire.

Dans ce cadre, en l'absence de contestation émanant du débiteur et/ou de l'un ou de plusieurs créanciers, le juge s'assure de la légalité des mesures et de la régularité de la procédure. De surcroît, lorsque la commission a recommandé un effacement partiel, il en vérifie le bien-fondé.

S'il estime les mesures fondées, le magistrat confère force exécutoire aux recommandations de la commission. Cette dernière adresse alors au

débiteur et aux créanciers une copie de l'ordonnance rendue par le juge.

En cas d'irrégularité ou lorsque le juge estime que l'effacement partiel n'est pas justifié, la recommandation est renvoyée vers la commission afin que cette dernière procède aux aménagements considérés comme nécessaires.

3.2. Recours contre les recommandations de la commission

Dans le délai de quinze jours à compter de la notification qui leur en est faite, le débiteur et/ou les créanciers ont la possibilité de contester devant le juge de l'exécution les recommandations de la commission. Dans cette hypothèse, le magistrat a le pouvoir de réformer sur le fond les recommandations de la commission. Cette intervention peut le conduire à revoir tout ou partie du plan élaboré par celle-ci.

3.3. Le rétablissement personnel

L'innovation essentielle de la réforme intervenue en 2003 consiste dans la possibilité pour le juge de l'exécution d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel. Cette procédure est réservée aux cas où la situation du débiteur est « irrémédiablement compromise » ; une telle situation correspond à l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement du surendettement décrites ci-dessus, qu'il s'agisse de l'élaboration d'un plan de redressement ou de mesures recommandées.

Elle peut être ouverte à l'initiative :

- de la commission, à l'issue de la phase d'orientation du dossier et après accord du débiteur ;
- du juge de l'exécution, avec l'accord du débiteur, à l'occasion des recours exercés contre les décisions de la commission ;

- du débiteur lui-même, si la commission de surendettement n'a pas fait connaître au bout de 9 mois l'orientation qu'elle envisage de donner au dossier.

Le juge de l'exécution dispose d'un mois à compter de sa saisine pour convoquer le débiteur et les créanciers connus à une audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

Ce jugement d'ouverture entraîne, jusqu'au jugement de clôture, la suspension des procédures d'exécution diligentées par les créanciers, à l'exception de celles concernant les dettes alimentaires.

Un mandataire désigné par le juge dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, après avoir vérifié les créances et évalué les éléments d'actif et de passif. Il dispose de 4 mois à compter de sa désignation pour remettre un rapport au juge.

Au vu de ce rapport, le juge peut prononcer la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur. Le liquidateur nommé par le juge procède alors à la vente amiable ou forcée de ce patrimoine, à l'exception des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle.

Si l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure.

Dans le cas contraire, il prononce la clôture pour insuffisance d'actif qui entraîne un effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, y compris les dettes fiscales, mais à l'exclusion des dettes alimentaires, des amendes et des réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale, ainsi que des dettes qui ont été réglées par la caution ou le co-obligé.

4. INSCRIPTION AU FICP

Parallèlement à la mise en place d'un dispositif de traitement du surendettement et dans une logique de prévention, le législateur a, dès 1989, souhaité améliorer la sécurité des établissements de crédit prêteurs en créant un Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

Sa gestion a été confiée à la Banque de France. Ce fichier recense les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés à des personnes physiques pour des besoins non professionnels ainsi que les situations de surendettement, le débiteur étant, depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 2003, inscrit dès le dépôt de son dossier.

Les différentes étapes de la procédure sont ensuite enregistrées :

- les mesures conventionnelles élaborées par les commissions dans le cadre de la phase amiable de la procédure, ainsi que les mesures de recommandation ayant fait l'objet d'un contrôle juridictionnel, sont inscrites au FICP pour la durée du plan, avec un maximum de dix ans ;
- l'effacement partiel des créances fait l'objet d'une inscription uniforme d'une durée de dix ans ;
- le rétablissement personnel est inscrit pour une durée de huit ans.

Dans les cas où un plan a été élaboré, ces inscriptions sont radiées du fichier en cas de remboursement de l'intégralité des dettes auprès des créanciers figurant au plan.

La consultation du FICP est une latitude offerte aux établissements de crédit et l'existence d'une inscription dans le fichier ne met pas, en elle-même, obstacle à l'octroi d'un crédit. Elle constitue seulement une information dont chaque établissement peut tirer les conséquences qu'il estime adéquates.

CONCLUSION

Le dispositif de lutte contre le surendettement institué en 1990 et complété en 1995, 1998 et 2003 se distingue par son caractère profondément original au sein du droit français, dans la mesure où il instaure une coopération d'un type tout à fait particulier entre l'autorité administrative, en l'occurrence, la commission de surendettement chargée essentiellement d'un rôle de conciliation, et le pouvoir judiciaire qui peut donner force exécutoire à une solution préparée par la commission ou ouvrir une procédure de rétablissement personnel.

*

*

*

Les statistiques de l'activité des commissions de surendettement sont disponibles sur le site internet

www.banque-france.fr

*

*

*

Directeur de la publication : François de Coustin, directeur de la Communication

« Aucune représentation ou reproduction, même partielle, autre que celles prévues à l'article L. 122-5 2° et 3a) du Code de la propriété intellectuelle ne peut être faite de la présente publication sans l'autorisation expresse de la Banque de France ou, le cas échéant, sans le respect des modalités prévues à l'article L. 122-10 dudit Code ».

© Banque de France – 2004