

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1989.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés
liées à l'endettement des particuliers,*

(URGENCE DÉCLARÉE)

Par M. Jean SIMONIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Lincourt, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeanbrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Joselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir le numéro :

Sénat : 485 (rectifié) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS DU CREDIT SEMBLENT AVOIR CONTRIBUE A UN SURENDETTEMENT PREOCCUPANT DES MENAGES	6
A. LES EVOLUTIONS CONTEMPORAINES DU CREDIT SOULIGNENT SON IMPORTANCE ECONOMIQUE	6
1. Le secteur du crédit	7
2. L'offre de crédit	8
3. La demande des ménages	10
B. LE CARACTERE PREOCCUPANT DU SURENDETTEMENT DE CERTAINS MENAGES	15
1. L'endettement des Français	15
2. Le phénomène de surendettement	20
II. LES DISPOSITIFS JURIDIQUES ET TECHNIQUES EXISTANTS PEUVENT APPARAÎTRE INADAPTES AUX SITUATIONS DE SURENDETTEMENT	28
A. LA PREVENTION D'UN ENDETTEMENT EXCESSIF ...	29
1. Le droit applicable au prêt d'argent	29
2. Les techniques d'acceptation des prêteurs	31
B. LE TRAITEMENT DE LA DEFAILLANCE DU DEBITEUR	34
1. Le mode amiable	34
2. Le mode contentieux	35
III. LES DISPOSITIONS ADOPTEES DANS LES PAYS ETRANGERS ILLUSTRENT LA DIVERSITE DES REPONSES ENVISAGEABLES	38
A. LES PAYS DE LA C.E.E	38

B. LES PAYS EXTERIEURS A LA C.E.E.	40
1. Les Etats-Unis	40
2. Le Canada	42
3. Le Japon	42
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION	45
EXAMEN DES ARTICLES	49
<i>Intitulé du projet de loi</i>	49
<i>Divisions additionnelles avant l'article premier</i>	50
Article premier : Ouverture de la procédure de règlement amiable	51
Article 2 : Composition de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers	55
Article 3 : Moyens d'information de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers	58
Article additionnel après l'article 3 : Recours contentieux contre les décisions de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers	60
Article 4 : Missions de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers	62
Article 5 : Interdiction de divulguer des informations à des tiers	63
Article 6 : Echec du règlement amiable	64
Chapitre additionnel avant l'article 7	65
Article additionnel avant l'article 7 : Ouverture de la procédure de redressement judiciaire	65
Article additionnel avant l'article 7 : Mise en oeuvre de la procédure de redressement judiciaire	67
Article 7 : Pouvoirs du juge dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire	72
Division additionnelle avant l'article 8	76
Article additionnel avant l'article 8 : Déchéance du bénéfice des dispositions du titre premier	76

Article additionnel avant l'article 8 : Remise de dettes par l'Administration	77
Article additionnel avant l'article 8 : Créances du Trésor public et des organismes de sécurité sociale	79
Article 8 : Champ d'application du titre premier	80
Article 9 : Offre de crédit permanent	82
Article additionnel après l'article 9 : Délai de rétractation en matière d'achat de logement neuf	84
Article 10 : Dispositions complémentaires relatives à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier	85
Division additionnelle avant l'article 11	88
Article 11 : Conditions d'application de la loi	89
Article 12 : Rapport sur l'application de la loi	89
ANNEXE : Tableau des dispositifs existants en matière de crédit dans les pays de la C.E.E.	91
TABLEAU COMPARATIF	105

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers, déposé en premier lieu sur le Bureau du Sénat, vise à organiser un ensemble de procédures permettant de réduire et de résoudre les problèmes que des ménages endettés à l'excès ont à affronter, lorsqu'ils se retrouvent dans l'incapacité d'assurer le paiement de leurs dettes.

Le dispositif présenté repose sur une analyse qui impute la multiplication et l'aggravation de ces situations à la très forte progression des crédits aux particuliers enregistrée depuis 1984.

Le volet préventif du projet cherche, en conséquence, à renforcer l'information de l'emprunteur et surtout celle du prêteur pour diminuer les risques d'octroi ou d'acceptation de prêts supérieurs aux capacités de remboursement mais il reste largement insuffisant. Le volet curatif est plus développé. Il institue une commission administrative départementale qui est chargée de rapprocher le débiteur civil défaillant et ses créanciers en vue d'une conciliation. A défaut d'accord devant la commission, le juge d'instance reçoit le pouvoir d'imposer sa décision aux parties et voit, dans ce domaine, ses prérogatives prétoriennes renforcées de manière non négligeable.

La réponse ainsi apportée à un problème social préoccupant entraîne de sérieuses incidences économiques et juridiques puisqu'elle n'est pas sans incidences sur les mécanismes de distribution et de recouvrement du crédit aux particuliers et qu'elle entraîne des dérogations sensibles aux principes traditionnels du droit des obligations. Elle amène aussi à s'interroger sur la responsabilité de l'individu face à ses décisions et aux événements imprévus affectant son existence. Elle permet ainsi d'ouvrir une discussion qui recouvre en bien des points certains débats de société.

Il convient donc d'examiner précisément tant les enjeux économiques et sociaux que les aspects juridiques et techniques de la question avant d'apprécier la validité de la position retenue par le Gouvernement et de proposer, éventuellement, d'autres orientations.

I. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS DU CREDIT SEMBLENT AVOIR CONTRIBUE A UN SURENDETTEMENT PREOCCUPANT DES MENAGES

Il est nécessaire de rappeler l'importance économique du crédit avant d'évaluer la portée sociale du surendettement des particuliers.

A. LES EVOLUTIONS CONTEMPORAINES DU CREDIT SOULIGNENT SON IMPORTANCE ECONOMIQUE

Le prêt à intérêt ne rencontre plus de nos jours l'opprobre millénaire que les proscriptions bibliques (1) lui ont pendant longtemps opposée dans l'histoire des sociétés chrétiennes.

L'avènement de la société industrielle a fait du crédit un des principaux ressorts du mouvement économique. En assurant la redistribution d'une épargne improductive aux agents économiques en manque de fonds pour réaliser leurs projets, celui-ci a innervé l'ensemble du processus de création et de distribution des richesses. D'abord mobilisé par le financement de la production des biens et services, il a été élargi graduellement, dans la seconde moitié de ce siècle, à la consommation des particuliers.

Le crédit est devenu un des éléments moteurs des économies développées. C'est grâce à lui, qu'à la fin de la seconde guerre mondiale, les nations d'Europe occidentale ont pu amorcer leur redressement et que, dans une large mesure, elles ont su, depuis, assurer l'élévation continue du niveau de vie de leurs populations.

Le secteur du crédit joue de ce fait un rôle stratégique au sein de notre système économique.

1. L'église chrétienne a, jusqu'au début du XVII^e siècle, interprété comme une interdiction absolue, la prescription du Deutéronome "tu ne dois pas prêter à usure à ton frère, que l'usure porte sur de l'argent, des vivres ou quoi que ce soit qui puisse être prêté de cette façon-là.", le mot usure étant entendu au sens d'intérêts.

1. Le secteur du crédit

Le crédit englobe tous les actes civils ou commerciaux par lesquels une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne. Il peut prendre la forme juridique d'une location (crédit-bail) d'un escompte ou d'un affacturage mais il se présente, le plus souvent, comme un contrat de prêt dont les appellations peuvent d'ailleurs varier (avance, découvert, facilité de caisse...).

Tous les agents économiques sont à même d'en consentir. Toutefois, l'enquête de conjoncture menée par l'INSEE, en 1988, auprès des ménages, révèle que ceux-ci recourent pour à peine plus de 1 % à leur employeur et 1,6 % à leurs famille et amis pour obtenir du crédit.

C'est le secteur bancaire et financier qui, dans sa quasi totalité, en assume la diffusion au sein de l'économie. Ses réseaux restent hétérogènes (banques, banques mutualistes et coopératives, caisses d'épargne, sociétés financières...) mais couvrent la totalité du territoire et des besoins de la population.

Près de 11.000 guichets sont ouverts par le seul réseau bancaire (3 banques nationales, 122 banques parisiennes, 67 banques provinciales et 143 banques étrangères) qui compte plus de 200.000 salariés.

Au total, l'ensemble des établissements de crédit emploie environ 440 000 personnes.

Le rapport "*Modernisation et gestion sociale des établissements de crédit*" publié récemment à la suite d'une demande, faite au Conseil national du Crédit par le Ministre de l'Economie et des Finances, souligne que cette activité est promise à "une période de profonde mutation qui va accroître l'exigence de modifier les modes de gestion".

Les conclusions de l'étude incitent à la mobilisation, tout en restant rassurantes à plus d'un titre. Elles infirment notamment l'idée selon laquelle d'importantes réductions d'effectifs pourraient faire de la banque "la sidérurgie de demain". Mais la libération des mouvements de capitaux et les échéances européennes proches risquent de faire entrer ce secteur économique dans une zone de turbulences qui appelle un grand effort d'adaptation. Sa vitalité, traduite en particulier par le dynamisme de l'offre de crédit, n'est pas en cause, mais il est certain qu'il demeurera sensible au cours des prochaines années et que toute modification des conditions d'exercice de son activité doit s'effectuer prudemment pour éviter de compromettre sa compétitivité et sa capacité d'emploi.

2. L'offre de crédit

L'offre de crédit des établissements distributeurs s'est orientée massivement vers les particuliers depuis quelques années.

La levée progressive de l'encadrement du crédit à partir de 1985 et sa suppression, en 1987, ont ouvert aux banques ce marché qui, dans le domaine de la consommation, était longtemps resté l'apanage des établissements financiers. Elles s'y sont implantées avec d'autant plus de vigueur que se profile, dans un avenir proche, une concurrence étrangère familiarisée avec ce type de clientèle et que, dans le même temps, elles ont vu se rétrécir les débouchés que constituaient leurs grands emprunteurs traditionnels : Trésor, pays en voie de développement, collectivités locales, et surtout entreprises. Le retour des profits et la "désintermédiation" ont, en effet, incité les banques à recourir soit à l'autofinancement, soit directement au second marché bancaire, de préférence au crédit classique.

En outre, les prêts aux particuliers représentent un risque très limité puisque le taux de perte finale est de l'ordre de 1 % et ils laissent une marge "d'intermédiation" plus importante que n'importe quel autre crédit pour des frais de gestion qui ne sont pas sensiblement supérieurs. Les institutions bancaires et financières européennes les classent pour leur rentabilité en tête de tous les produits qu'elles commercialisent. D'aucuns peuvent même estimer que l'excellente rentabilité des prêts de trésorerie aux particuliers a été l'un des éléments qui ont compensé, pour les banques françaises, la compétition sévère sur le marché des grandes entreprises et l'effort de provisionnement des créances sur certains pays en voie de développement.

Ce marché est tellement attractif que certaines chaînes de distribution (la Redoute avec Finaref, les Trois Suisses avec Cofidis) ont créé leurs propres établissements financiers. La concurrence s'y est donc fortement accentuée et l'ensemble des protagonistes a mis en place de nouvelles techniques et créé des produits originaux parfois fort sophistiqués.

En matière immobilière, les prêts à taux variable ont constitué la principale innovation mais, pour le crédit à la consommation, en plus des formes habituelles que sont les facilités de paiement ou les ventes à tempérament, on a assisté à un fort développement des découverts bancaires et des prêts personnels ainsi qu'à la multiplication des cartes de paiement privatives et du crédit permanent (ou crédit revolving).

Le vocabulaire lui-même s'est modifié puisque l'on substitue de plus en plus souvent l'expression "crédit de trésorerie" à l'appellation "crédit à la consommation". Ce changement de

terminologie n'est pas neutre. Une vente à crédit porte sur un bien précis alors qu'un crédit de trésorerie n'est plus affecté à l'achat d'un objet déterminé mais ouvert à tout moment à n'importe quel projet. Le crédit permanent, par exemple, s'analyse comme une autorisation de découvert à durée indéterminée, complètement indépendante de l'utilisation qui en est faite et se reconstituant au fur et à mesure des remboursements.

Cette transformation des règles et des techniques a d'ailleurs eu une influence non négligeable sur la répartition des parts de marché détenues par les différentes catégories d'établissements ainsi que le souligne le tableau suivant.

**PART DES RESEAUX DE DISTRIBUTION DANS L'ENCOURS
DES CREDITS DE TRESORERIE AUX PARTICULIERS**

	Banques AFB(1)	Banques mutualistes	Sociétés financières	Divers : I.F.S. (2), Caisses d'épargne	Total des établissements de crédit
(déc.) 1978	48,7	14,7	32,2	4,4	100
1980	47,2	12,0	35,4	5,3	100
1982	48,0	11,9	34,4	5,7	100
1984	44,4	14,8	33,5	7,3	100
1986	42,1	20,0	31,1	6,8	100
(sept.) 1987	42,0	23,2	27,6	7,2	100

(1) Association Française des Banques

(2) Institutions financières spécialisées

Source : *Revue d'économie financière* - Juin-septembre 1988

On constate la montée en puissance des banques mutualistes, entraînées notamment par le Crédit Agricole, et une diminution de la part relative des sociétés financières et des banques regroupées dans l'Association Française des Banques. En revanche, les caisses d'épargne, qui n'ont d'ailleurs jamais été soumises aux règles de l'encadrement, conservent une part de marché fort modeste.

3. La demande des ménages

Ces nouvelles offres de crédit n'ont toutefois pu s'imposer qu'en raison de l'évolution de la demande des ménages. En 1984, 39 % d'entre eux avaient au moins un crédit en cours à rembourser ; ils sont maintenant près de 50 %. Leur appel au crédit reste toujours fondamentalement lié au financement d'opérations immobilières. Plus du tiers des ménages bénéficient de crédits à l'habitat.

Mais un peu plus d'un cinquième rembourse des crédits de trésorerie. Certes, l'acquisition d'un logement, surtout s'il s'agit d'une résidence principale, s'accompagne d'un besoin d'avance de fonds pour l'achat de biens d'ameublement et d'électroménager. Toutefois, cette aspiration naturelle ne peut suffire à expliquer qu'en moins de dix ans, les prêts personnels aux particuliers soient passés de 16 à 108 milliards, les avances en compte débiteur de 5 à 24 milliards et les autres crédits de trésorerie, tels que le leasing, de 0,6 à 22,5 milliards.

Les cartes accreditives émises par les multinationales financières (American Express, Diners Club, Eurocard) connaissent une diffusion de plus en plus large. Quinze millions de cartes bancaires sous logo Carte Bleue, dites cartes de paiement, sont utilisées par un nombre croissant de personnes pour obtenir un crédit gratuit de brève durée en jouant sur les dates auxquelles les sommes seront débitées. Bien plus, ces dernières années, vingt millions de cartes privatives à spectre plus étroit ont, au total, été distribuées par des hypermarchés (Pass pour Carrefour, Accord pour Auchan, Duo pour Mammouth), des grands magasins (Cofinoga pour le BHV et les Nouvelles Galeries), des chaînes de franchise (Rodier, Descamps, Nicolas...), des sociétés de vente par correspondance (Kangourou pour la Redoute et Prénatal), des organismes de crédit (Aurore pour le Cetelem), des compagnies aériennes (Airplus pour treize compagnies européennes).

Le début de l'année 1989 a vu le lancement par les assureurs de leurs propres cartes de crédit. En fournissant à leur clientèle ce moyen de règlement des primes, l'U.A.P., le groupe Victoire, Axa-Midi, la filiale française d'Allianz proposent l'étalement des paiements sur les douze mois civils et toute une gamme de services comprenant, notamment, des disponibilités de trésorerie qui prennent la forme de crédits renouvelables.

Depuis 1985, plus de cent cinquante nouvelles cartes magnétiques auraient vu le jour et seraient pour la plupart associées à des facilités financières. Les médias commencent à utiliser le terme de "monnaie plastique".

Ce phénomène commercial a facilité l'évolution spectaculaire enregistrée par les crédits de trésorerie depuis 1985 et résumée dans le tableau suivant.

EVOLUTION DES CREDITS DE TRESORERIE AUX PARTICULIERS

Années	Montant à fin décembre (en mds de F')	Taux de croissance annuel (en %)	Part des crédits à la consommation	
			dans les crédits à l'économie (en %)	dans les créances sur l'économie (en %) (1)
1979	56,0	32,1	3,2	3,0
1980	59,4	6,1	3,0	2,8
1981	67,6	13,8	3,0	2,8
1982	85,1	25,9	3,3	3,1
1983	93,7	10,1	3,2	3,1
1984	108,6	15,9	3,4	3,2
1985	131,8	21,4	3,7	3,5
1986	183,3	39,1	4,9	4,5
1987	239,0	34,2	5,8	5,3

(1) Créances sur l'économie : crédits à l'économie + titres de placement des établissements de crédit.

Source : *Revue d'économie financière* - n° 5/6.

Ce succès des facilités de trésorerie paraît bien symboliser la fin des préventions ancestrales de nos compatriotes à l'égard du crédit. Il s'explique, sans doute en partie, par l'évolution de leur pouvoir d'achat au cours des six dernières années. L'examen des chiffres contenus dans le tableau ci-après est, à cet égard, tout à fait instructif.

**EVOLUTION COMPAREE DU POUVOIR D'ACHAT DU REVENU, DU REVENU "ARBITRABLE"^{*}
ET DU TAUX D'EPARGNE DES MENAGES DE 1981 A 1987**

En %	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Revenu	2,6	2,7	- 0,7	- 0,5	1,4	3,6	0,8
Revenu "arbitrable"	2,8	3,0	- 1,1	- 0,3	1,6	4,4	1,-
Taux d'épargne des ménages	18,0	17,3	15,9	14,6	13,8	14,0	12,8
Crédit de trésorerie aux particuliers							
----- Revenu disponible	0,35	0,66	0,30	0,48	0,70	1,46	1,50

* On entend par revenu arbitrable : revenu + variation des crédits de trésorerie aux particuliers.

Source : Comptes trimestriels de l'INSEE et statistiques monétaires de la Banque de France.

La "chance historique" des établissements de crédit semble, en effet, résulter de la politique de rigueur salariale pratiquée depuis 1983.

Rarement, dans l'histoire récente, le pouvoir d'achat aura connu sur une aussi longue période une progression aussi faible. Il a même marqué à certains moments une régression sensible.

Il est donc intéressant de constater que :

- tout au long de ces années, le taux d'épargne des ménages a continuellement diminué ;

- depuis 1985, date de la fin de l'encadrement du crédit, la part des crédits de trésorerie dans le revenu disponible a progressé, en termes relatifs, d'une manière quasi exponentielle (+ 45 % de 1984 à 1985 ; + 108 % de 1985 à 1986).

Ces crédits ont ainsi permis, de 1984 à 1987, une croissance de la "masse à dépenser" plus vive que celle du revenu. A l'inverse, la baisse tendancielle du taux d'épargne a connu un net ralentissement au moment de leur plus forte progression.

Tout paraît démontrer que les Français ont refusé l'érosion de la croissance de leur pouvoir d'achat et ont maintenu un haut niveau de consommation. Indifférents aux effets de la désinflation sur les taux d'intérêts réels, ils ont compensé la "progressivité ralentie des salaires nominaux" par un endettement qui a modéré leur "désépargne". Ils ont préféré les dettes aux restrictions. De ce fait, le crédit a atténué les tensions sociales et amorti les effets de la crise. Il a vraisemblablement permis de corriger les effets négatifs de la rigueur en maintenant une demande solvable importante qui a assuré un marché interne aux entreprises. Il a, en quelque sorte, été la solution nouvelle apportée par la société civile à son souci de maintenir la croissance de la consommation.

Ce raisonnement apparaît d'ailleurs confirmé par les résultats des simulations effectuées, en octobre 1987, à l'aide de modèles économétriques internes par la Direction générale des Etudes de la Banque de France. Pour les années 1985-1987 les projections réalisées se sont, en effet, appuyées sur l'hypothèse d'une progression des crédits de trésorerie aux particuliers bien moindre que celle effectivement enregistrée, en postulant pour cette période un maintien de la tendance constatée avant 1985. La restriction de crédit correspondante étant intégralement reportée sur la consommation, la modélisation révèle une perte d'activité très importante.

Le taux de croissance du P.I.B. se trouve réduit en moyenne de 0,8 % en 1986 et 0,6 % en 1987. A la fin de 1987, la remontée du taux d'épargne, liée au ralentissement de la consommation (- 2,5 % cumulé sur 2 ans) plus marqué que celui du revenu disponible (- 0,5 % sur la même période), atteint 1,7 point. A la fin de 1987, la hausse du nombre de chômeurs est notable (+ 54.000). En revanche, le ralentissement de l'activité permet une moindre hausse des prix (- 0,2 point au bout de 2 ans, ce qui reste minime) et sur l'ensemble des deux années la balance commerciale s'améliore de 5 milliards de Francs.

La note de commentaires (1) publiée par la Banque de France sur ces résultats est particulièrement nette à l'égard du rôle économique du crédit dans la période récente, puisqu'elle conclut :

"On voit que si la rigueur salariale n'avait pas été accompagnée de deux "effets-tampons" en 1986 et 1987, la détérioration des comptes de la Sécurité Sociale et un endettement plus rapide des ménages, elle aurait provoqué une atonie générale de l'économie dont le taux de croissance

1. Rigueur salariale et vie à crédit. P. Arthuis et M.O. Strauss-Kahn.
Note de la Banque de France - Octobre 1987

annuel moyen n'aurait pas dépassé 1 %. Autrement dit, si les ménages n'avaient pas "vécu à crédit", au sens où leurs dettes sur le futur n'auraient pas augmenté dans les mêmes proportions, l'économie aurait été plus fortement déprimée, pour un gain réduit en termes de hausse des prix et un commerce extérieur à peine équilibré en 1987.

Cette analyse conduit à s'interroger sur les possibilités de maintenir à long terme la politique actuelle alors que ces "effets-tampon" ne peuvent se prolonger longtemps".

La question peut donc se poser de savoir s'il existe, dans un tel contexte, d'autres mécanismes de stimulation de l'économie, mais il semble bien que pour le passé récent ce soit le crédit à la consommation qui ait, en partie, assuré ce rôle.

Parallèlement à ces mouvements économiques de fond, le gonflement actuel de la demande de crédits se trouve favorisé par un effet d'âge qui veut que l'individu emprunte au début de son entrée dans la vie active, lorsqu'il doit assurer de grosses dépenses d'équipement avec des ressources limitées, et qu'il rembourse en vieillissant avec des revenus qui augmentent.

Or, la France connaît l'accession à l'autonomie financière des dernières générations du "baby boom" qui regroupent les tranches d'âges les plus attachées au crédit. Les sondages le prouvent, 47 % des Français seraient mécontents d'une limitation des crédits de trésorerie mais ce seraient surtout les jeunes actifs qui se protesteraient, 56 % des quinze/vingt-quatre ans, plus de 60 % des vingt-cinq/quarante-neuf ans, alors que les plus âgés sont relativement indifférents (14 % des plus de soixante-cinq ans réagiraient). Les statistiques le confirment, 58 % des ménages endettés ont entre trente et cinquante ans alors que cette tranche d'âge ne représente que 37,6 % de la population totale.

En définitive, le crédit est entré dans les moeurs ; 70 % des Français estiment désormais normal d'y recourir contre seulement 2 % qui y sont résolument opposés. Il est de plus en plus utilisé par les jeunes actifs pour reporter vers l'avenir, sous forme de remboursement, leur effort d'épargne. Il n'est plus réservé à la production ou à l'acquisition immobilière. Il est devenu un moyen courant de consommer plus vite des marchandises de longue durée au coût élevé (voiture, électroménager, électronique grand public...) en attirant une fraction de son revenu futur dans une période de vie antérieure à celle où il est perçu. Il permet d'équilibrer les revenus d'une vie professionnelle dans le temps.

Au XIII^e siècle, les philosophes thomistes condamnaient le prêt d'argent avec bénéfice parce qu'ils considéraient comme inacceptable que l'homme puisse envisager de vendre quelque chose

qui ne lui appartenait pas, à savoir le temps pendant lequel les fonds avaient été cédés. De ce point de vue, le crédit assure d'une certaine manière l'intégration du temps dans la sphère marchande et ses formes modernes tendent à en banaliser voire à en démocratiser l'échange.

B. LE CARACTERE PREOCCUPANT DU SURENDETTEMENT DE CERTAINS MENAGES

Le nouvel engouement des Français pour le crédit s'est traduit par une nette augmentation de leur endettement.

1. L'endettement des Français

Les tableaux d'opérations financières des comptes nationaux révèlent que le taux d'endettement des ménages, calculé comme le ratio de l'encours d'endettement au revenu disponible brut, est passé de 52,6 % en 1985 à 62,3 % en 1988. Rapportés au P.I.B., ces encours s'élevaient à 42,7 %, à la fin de l'année dernière.

Ces chiffres prennent en compte les crédits bruts (1) distribués aux ménages par tous les agents économiques et il est intéressant de les rapprocher des statistiques monétaires de la Banque de France qui recensent les crédits nets (2) qui leur sont fournis par les institutions financières. Selon cette dernière source, le taux d'endettement des ménages à l'égard des établissements de crédit représentait 41,6 % de leur revenu brut disponible, fin 1985, et 50,1 %, fin 1988.

La comparaison des deux séries statistiques permet de remarquer, qu'en trois ans, la part du revenu brut absorbée par l'ensemble des dettes au sens de la comptabilité nationale a augmenté de 9,7 %, soit à peine plus que la variation de 8,9 %, au regard du même indicateur, enregistrée par la Banque de France dans l'endettement à l'égard des institutions financières. Une partie de l'écart pouvant s'expliquer par le traitement statistique différent des créances douteuses, il semble donc possible de conclure que la quasi totalité de la progression de l'endettement des ménages enregistrée ces dernières années résulte de l'augmentation de leurs emprunts auprès des institutions financières.

Si, en théorie, les dettes peuvent croître sans le moindre recours au crédit par le simple jeu mécanique de l'augmentation des

1. Sans déduction du montant d'éventuelles provisions pour créances douteuses.

2. C'est-à-dire diminués du montant des créances douteuses.

prix à la consommation et du coût de certaines dépenses incompressibles (loyer, gaz, électricité, téléphone), une telle explication se révèle d'une portée limitée -ou suppose un financement du supplément de charge par le crédit- pour rendre compte des évolutions traduites par les outils d'observation macroéconomique.

Ces évolutions sont tout à fait conséquentes. L'encours des crédits distribués aux ménages atteignait 1.941 milliards de francs en 1988 contre 1.240 milliards de francs en 1985. La dette des ménages représentait six mois de leur revenu annuel en 1988 contre moins de cinq mois en 1985 et trois mois en 1980. A titre de comparaison, elle était de deux semaines de revenu à la fin des années cinquante.

L'enquête de conjoncture réalisée par l'INSEE en mai 1988, permet de dresser comme suit la répartition des différentes formes d'endettement dans l'ensemble de la population.

**Répartition de toutes les formes d'endettement
dans l'ensemble de la population
(en pourcentage) ***

Crédits de trésorerie : 29,8 dont crédits non affectés à des cartes de paiement : 21,9	Cartes de paiements	15,2
	Découverts bancaires	4,5
	Prêts bancaires	9,9
	Sociétés financières	6,8
	Grands magasins	2,6
	Famille, amis	1,6
	Employeur	1,1
Crédits à l'habitat : 32,6	Acquisition du logement principal	25,9
	Acquisition d'un autre logement	5,4
	Dépenses d'entretien ou de réparation	7,3

Pourcentage des ménages endettés : 49,0, dont hors cartes de paiement : 45,2

* Les formes d'endettement pouvant se combiner entre elles, la somme des différents postes est supérieure aux pourcentages globaux.

Source : Revue Banque - Décembre 1988.

Depuis 1985, le taux d'endettement immobilier et celui d'endettement à court terme des ménages ont évolué de la manière suivante :

Années	Encours des crédits aux particuliers/RDB(1) en %	Encours des crédits à l'habitat/RDB(1) en %	Encours total des crédits aux ménages(2)/RDB(1) en %
1988	7,7	31,6	50,1
1987	6,7	31,4	48,1
1986	5,2	29,5	43,7
1985	4	29	41,2

(1) Revenu disponible brut

(2) La notion de crédits aux ménages intègre les crédits aux entrepreneurs individuels et explique la différence entre les chiffres figurant dans la troisième colonne et la somme de ceux inscrits dans les deux premières colonnes.

Source : Statistiques monétaires de la Banque de France.

L'endettement immobilier a progressé modérément en quatre ans mais il s'est produit une véritable explosion des dettes de trésorerie qui ont presque doublé sur la même période.

En volume, les crédits immobiliers représentaient un encours d'environ 1.200 milliards en 1988 et ceux de trésorerie un peu moins de 300 milliards. Ces derniers comptaient pour plus de 5,5 % des crédits à l'économie fin 1987 contre environ 3 % fin 1981.

Pour les deux dernières années, le financement de la consommation des particuliers par les principales sociétés financières et banques spécialisées dans le crédit à la consommation se décompose comme suit par type de biens ou d'opérations.

	FINANCEMENTS CONSENTIS PENDANT L'ANNEE 1987				FINANCEMENTS CONSENTIS PENDANT L'ANNEE 1988*			
	Nombre	Répartition (en %)	Montants (en MF)	Répartition (en %)	Nombre	Répartition (en %)	Montants (en MF)	Répartition (en %)
VEHICULES AUTOMOBILES NEUFS	758 307	6,4	34 604	39,3	796 212	4,9	39 108	39,0
VEHICULES AUTOMOBILES D'OCASION	364 845	3,1	11 382	12,9	345 833	2,1	11 816	11,8
BIENS D'EQUIPEMENT MENAGER	2 050 683	17,3	10 295	12,4	2 031 987	12,5	10 611	10,6
- Appareils ménagers	670 989	5,7	2 329	2,7	601 115	3,7	2 107	2,1
- Matériels électronique grand public	690 564	5,8	3 266	3,7	631 439	3,9	2 843	2,8
- Meubles	393 236	3,3	3 111	3,5	649 089	4,0	4 596	4,6
- Divers	295 894	2,5	2 219	2,5	150 344	0,9	1 065	1,1
AUTRES BIENS	251 586	2,1	2 439	2,7	251 626	1,6	3 453	3,4
BIENS OU SERVICES FINANCES PAR OUVERTURE PERMANENTE DE CREDIT	7 763 459	65,6	20 221	23,0	11 752 517	72,5	24 146	24,1
PRÊTS PERSONNELS	605 867	5,1	8 183	9,3	1 026 917	6,3	10 450	10,4
AUTRES CRÉDITS DE FINANCIER	43 959	0,4	335	0,4	19 748	0,1	646	0,7
TOTAL.	11 838 606	100	88 091	100	16 324 840	100	100 230	100

* Chiffres provisoires

Source : Commission bancaire - Février 1989

Une analyse qualitative de la progression de l'endettement révèle qu'elle repose davantage sur une extension du crédit à des ménages n'y ayant jamais recouru que sur une augmentation de la dette de ceux ayant déjà emprunté.

Ce sont les couches sociales les plus aisées, c'est-à-dire celles disposant des revenus les plus importants et du plus fort patrimoine qui sont le plus endettées.

Les ménages de cadres supérieurs ou professions libérales recourent moins au crédit de trésorerie que les classes moyennes qui utilisent fortement les découverts bancaires et les comptes de crédit permanent des sociétés financières et des grands magasins. Pour les crédits à l'habitat, le constat se trouve inversé.

L'enquête de l'INSEE, menée en 1986 sur les actifs financiers des ménages, met en évidence qu'un tiers d'entre eux se trouvaient endettés à plus d'un titre, la combinaison la plus fréquente associant un emprunt immobilier et un emprunt pour l'équipement du foyer. En moyenne, les charges de remboursement représentent 24,5 % du revenu permanent des couples salariés endettés. Ce ratio est d'environ 44 % pour les 10 % les plus endettés et supérieur à 56 % pour les 5 % les plus endettés.

Pourtant, au plan macro-économique, l'évolution de l'endettement global des ménages ne présente pas un caractère extrêmement préoccupant puisque celui des Français, équivalent à 33 % du P.I.B., se situe à un niveau moyen parmi les pays développés. Il est assez proche de celui que connaissent l'Allemagne fédérale (30,7 %) et les Pays-Bas (28 %), très supérieur à celui du Japon (9,6 %) et de l'Italie (7,5 %) mais bien inférieur à celui des Etats-Unis (63,9 %) et de la Grande-Bretagne (66,1 %).

De même, la spectaculaire avancée de l'endettement à court terme doit être relativisée. Si le taux est proche de 8 % en France, il atteint 13,3 % en Grande-Bretagne, 15,4 % en République fédérale d'Allemagne et 24 % aux Etats-Unis. Le développement de cet endettement n'apparaît pas non plus comme une source majeure d'inflation puisque le rythme de la hausse des prix a connu un net ralentissement dans notre pays au moment où il se produisait. Enfin, sa contribution à la persistance du déficit du commerce extérieur n'est pas démontrée. Même s'il est possible de mettre en évidence un lien entre le crédit à la consommation et l'importation de certains biens d'équipement, l'analyse de la structure des déséquilibres de la balance commerciale ne permet pas de lui imputer la responsabilité du solde négatif.

La croissance rapide de l'endettement des ménages, si elle doit alerter, ne semble donc pas de nature à inquiéter.

2. Le phénomène de surendettement

Mais, d'un point de vue micro-économique, elle apparaît favoriser l'expansion d'un phénomène de surendettement qui, lui, se révèle beaucoup plus préoccupant.

Il faut, en effet, souligner que, si les Français sont moins endettés que les Britanniques ou les Américains, ils disposent d'avoirs financiers bien moins importants. Leur patrimoine composé principalement d'actifs immobiliers est difficilement réalisable et les rend plus vulnérables que leurs voisins aux événements imprévus de l'existence.

Dans ce contexte, des dettes excédant, fût-ce de manière conjoncturelle, les capacités pécuniaires d'un ménage peuvent entraîner des conséquences graves car les règles juridiques en vigueur peuvent amener un débiteur civil défaillant à se voir déposséder de l'ensemble de ses biens par ses créanciers sans être, pour autant, libéré de la totalité de son passif. De ce fait, une partie de la population endettée, et principalement celle qui dispose des revenus les plus faibles et des patrimoines les plus modestes se trouve exposée à un véritable risque de ruine.

Or, en France, la croissance de l'endettement des ménages au travers du crédit s'est accompagnée d'une accentuation des incidents de remboursements.

Quelques chiffres sont révélateurs : le nombre de chèques impayés a augmenté de plus de 14 % en 1988 alors que, dans le même temps, le nombre de chèques en circulation diminuait de 2 %. Le pourcentage des loyers impayés tend lui aussi à augmenter. Il peut représenter jusqu'à 5 % des créances mensuelles des offices d'H.L.M. Pour le département de la Gironde, une étude de la section départementale des aides publiques au logement révèle que les situations d'impaiement en matière immobilière sont passées de 252 en 1983 à 345 en 1984 (+ 37 %), à 485 en 1985 (+ 41 %), à 569 en 1986 (+ 17 %), à 1056 en 1987 (+ 85 %) et 1800 en 1988 (+ 70 %).

Les bureaux d'aide sociale des collectivités locales sont, de plus en plus souvent, amenés à régler les factures de gaz et d'électricité de foyers qui remboursent des crédits à 18 %. Selon le Secrétariat d'Etat à la consommation, 75 % des affaires traitées par les tribunaux d'instance proviennent de dettes impayées.

Les analyses effectuées par plusieurs sociétés de crédit immobilier H.L.M. sur les causes des difficultés des accédants à la propriété de leur résidence principale font toutes apparaître le surendettement comme la première cause des impayés.

Certes, d'autres causes telles que le divorce ou le chômage peuvent expliquer les défaillances mais elles viennent le plus souvent aggraver une situation déjà critique.

Les questions écrites posées par les parlementaires révèlent que, dans plusieurs circonscriptions, l'endettement excessif de certaines familles inquiète (1).

Pourtant, si les problèmes sociaux causés par le surendettement se constatent aisément, le phénomène lui-même se prête encore difficilement à une quantification précise et à une analyse très fine.

Une définition opérationnelle du surendettement est complexe à établir. D'une grande pertinence pratique, l'approche par l'insuffisance du revenu disponible à couvrir les charges permanentes incompressibles, fournit un outil théorique imparfait. La notion de charge incompressible possède un aspect subjectif pénalisant car ce qui est incompressible pour les uns peut ne pas l'être pour les autres. Surtout, ce mode d'analyse ne permet pas de distinguer un déficit conjoncturel dû à une *illiquidité passagère*, d'un déficit structurel résultant d'une *insolvabilité définitive*. Ce ratio ne permet donc pas une généralisation assurant une mesure correcte du phénomène global.

Les critères que constituent le taux d'effort de remboursement consenti par les ménages ou le niveau de revenu initial (avant emprunt) ou résiduel (après déduction du montant des échéances) n'ont pas non plus une pertinence absolue. On ne peut en effet, reconnaître les études effectuées par le Conseil National du Crédit sur le sujet, établir de "*véritable relation de causalité déterministe*" entre taux d'effort ou revenu disponible et survenance d'impayés.

Les calculs des variations du taux d'impayés par niveau d'endettement résumés ci-dessous et effectués par la SOVAC sur plus de 50.000 dossiers sont tout à fait révélateurs à cet égard.

1. Voir par exemple *Journal officiel - Questions Assemblée nationale - 21 août 1989 p. 3653-3654 ; Journal officiel - Questions Sénat - 27 avril 1989 - p. 672 ; 23 février 1989 - p. 319.*

VARIATION DU TAUX D'IMPAYÉS PAR NIVEAU D'ENDETTEMENT*

	Nombre de dossiers	Nombre de dossiers impayés	Montant du financement (en mf)	Soldes débiteurs (en mf)	Taux d'impayés en nombre (en %)	Taux d'impayés en montant
< 10 %	9.614	292	297.262	2.309	3,04	0,78
10 à 20%	16.832	654	615.049	4.552	3,83	0,74
20 à 30 %	14.616	646	552.171	5.000	4,42	0,91
30 à 40 %	6.839	315	256.318	2.160	4,61	0,84
40 à 50 %	2.514	95	100.049	678	3,78	0,68
> 50 %	1.194	44	47.580	231	3,69	0,49
Total des dossiers	51.609	2.037	1.868.429	14.930	3,95	0,80

* L'étude porte sur les dossiers entrés en chiffres d'affaires entre janvier et juin 1988.

Ces chiffres démontrent que les taux d'impayés ne sont pas proportionnels au taux d'endettement puisque les plus élevés (0,91 %) apparaissent pour des taux d'efforts de 20 à 30 % et le taux d'impayé le plus faible (0,49 %) pour les ménages endettés à plus de 50 % de leurs ressources.

Les enquêtes menées par le Centre de Recherche Économique sur l'Épargne (C.R.E.P.) sur les ménages ayant accédé à la propriété en 1987 établissent parallèlement que le revenu moyen des bénéficiaires de prêts d'accession à la propriété (P.A.P.) auprès des sociétés de Crédit immobilier H.L.M. est le plus faible des établissements prêteurs (113.400 F par an) et que c'est pourtant au sein de cette population que le taux de créances douteuses est le moins élevé (2,4 % contre 4,6 %).

Le taux d'effort de remboursement ne constitue pas non plus un indicateur réellement approprié car un certain nombre de ménages sont fortement endettés mais disposent d'un patrimoine suffisant pour rembourser leurs emprunts même, en cas d'événements imprévus.

Enfin, les taux d'impayés ou d'incidents n'ont pas de valeur générale car ils dépendent par trop de la politique de recouvrement de chaque établissement. Ils ne permettent pas de distinguer ce qui est dû à des problèmes temporaires de liquidité ou à une véritable insolvabilité.

La définition du concept de surendettement ne peut donc reposer que sur un faisceau d'indices composé des éléments qui viennent d'être évoqués.

La mesure du phénomène s'en trouve compliquée d'autant et elle ne peut, en définitive, résulter que d'une appréciation intuitive.

Ainsi, le Conseil national du Crédit retient seulement parmi les ménages endettés "ceux qui disposent de revenus faibles et plus encore ceux qui ont peu ou pas de patrimoine" et estime que "200.000 ménages environ supportent des mensualités de remboursement qui dépassent 60 % de leurs revenus et peuvent être considérés comme surendettés". Il reconnaît toutefois que la situation des différentes catégories d'emprunteurs, au regard de l'endettement, est mal connue.

Son évaluation peut d'ailleurs être corrigée par le nombre de familles placées sous tutelle des allocations familiales qui s'élève actuellement à 27.000. En outre, des ménages à revenus moyens peuvent aussi se trouver en situation de surendettement.

En revanche, des causes du surendettement sont plus clairement identifiées, puisqu'il est possible de déterminer, in concreto, les raisons des problèmes rencontrés et de tenter de les classer même si leur hiérarchisation apparaît difficile, faute de données quantitatives incontestables.

La dégradation de la situation d'endettement des ménages peut tout d'abord être imputable à leur imprévoyance lorsque ils s'engagent au delà de ce que permettent leurs ressources. Une enquête qualitative réalisée par le centre de recherche économique, sur l'épargne en 1989 met en évidence, chez les personnes ayant connu récemment des incidents de paiement, quatre types d'attitudes, ("victimes, cigales, fourvoyés, as du crédit") qui permettent de cerner ce comportement dit de "*surendettement actif*". Selon cette typologie :

- les "*victimes*", occupent des emplois stables faiblement rémunérés, elles sont hantées par la crainte de la défaillance, gèrent méticuleusement des budgets très serrés, restent méfiantes vis-à-vis du crédit permanent et recourent surtout au crédit affecté ;

- les "*cigales*", jeunes et célibataires, n'établissent aucun budget, exercent des emplois précaires, n'ont pas de charges de famille, cumulent crédits permanents et crédits affectés, sont largement indifférentes aux caractères des crédits qu'elles souscrivent et très souvent interdites bancaire ;

- les "*fourvoyés*", disposant de ressources supérieures aux précédents, sont surendettés à la suite d'une décision de souscrire un crédit à la limite de leurs possibilités. Dans l'impossibilité d'y faire face, ils ont multiplié les emprunts. Ils connaissent des contentieux, des renégociations difficiles et souvent des interdictions bancaires. Ils

ont souscrit leur premier emprunt, presque toujours immobilier, sans en étudier sérieusement les caractéristiques ;

- les "as du crédit" ont des ressources confortables mais cumulent de nombreux prêts qu'ils utilisent comme moyen de financement à part entière. Ils se trouvent souvent en négociation avec leur banque pour l'octroi d'un découvert plus important mais connaissent, en définitive, une situation moins dramatique que les précédentes.

Une information imparfaite des emprunteurs ou un risque mal évalué peuvent aussi être à l'origine des difficultés.

Des enquêtes des Caisses d'Allocations Familiales font ressortir que les cas de surendettement lors de l'accession à la propriété naissent fréquemment d'une incompréhension des mécanismes de l'A.P.L. qui favorise l'orientation vers un prêt conventionné beaucoup plus périlleux que les prêts d'accession à la propriété (P.A.P.) (1). Cette conclusion rejoint celle d'un rapport publié en 1985 par l'Association Nationale pour l'Information sur le Logement (A.N.I.L.) et relatif aux phénomènes de surendettement chez les familles accédant à la propriété. Ce rapport considère que 35 % des sinistres constatés étaient prévisibles au moment de la souscription du prêt.

La cause majeure d'une sous-évaluation de la portée de l'engagement reste cependant la désinflation de ces dernières années qui a considérablement aggravé le coût réel des charges d'emprunts immobiliers. Elle a bouleversé les anticipations de nombreux ménages qui, croyant à la poursuite d'une tendance trentenaire, comptaient sur l'érosion monétaire pour rendre supportable, puis légère, leur charge de remboursement.

Ce calcul s'est révélé dramatiquement chimérique pour les familles les plus modestes bénéficiant des mesures favorisant l'accession à la propriété. Si, dans les années 1960 et 1970, des ménages se sont enrichis par le crédit, la génération des emprunteurs du début des années 1980 supporte aujourd'hui une large part du coût de la désinflation.

Le problème a pris une acuité tout à fait particulière pour les souscripteurs de prêts à échéances progressives. Ceux-ci ont

(1). Pour favoriser l'accession à la propriété des catégories les plus modestes de la population, deux types de financement sont proposés :

- les prêts aides à l'accession à la propriété (P.A.P.) accordés sans plafond de ressources pouvant représenter 80 % du montant de l'opération ;

- les prêts conventionnés ouvrant droit à une aide personnalisée au logement (A.P.L.) spécifique à l'attributaire peuvent représenter 90 % du montant de l'opération mais ne financent que des opérations dont le coût est réglementé.

connu un développement important avec la mise en place de la nouvelle politique d'aide au logement instaurée en 1977. Le décret du 22 novembre 1977, qui a institué les prêts conventionnés a, en effet, fait obligation aux établissements prêteurs de proposer des barèmes à annuités progressives de 3,5 % l'an. En 1981, dans un contexte de forte inflation et de taux d'intérêts élevés, il y avait un risque sérieux de désolvabilisation de la population bénéficiaire et, par voie de conséquence, de chute des acquisitions de logements. La contraction de la demande risquant d'entraîner l'effondrement de la construction, et notamment du secteur des maisons individuelles, un arrêté du 26 janvier 1982 a alors porté la progressivité annuelle des échéances de prêts conventionnés à 8 %. Ces mesures ont permis à de nombreuses familles d'accéder à la propriété. Mais, couplée à la stagnation des revenus et à la forte désinflation enregistrées depuis 1984, elle a généré de très graves difficultés pour les bénéficiaires. Fin 1986, certaines dispositions réglementaires ont permis de réaménager les prêts conventionnés consentis avant 1984 au profit des emprunteurs dont les charges se sont révélées excessives.

Le système des échéances progressives a toutefois joué pour des prêts autres que conventionnés et leurs souscripteurs continuent à supporter des mensualités très lourdes en raison de l'aggravation du coût réel de leurs remboursements.

Les personnes pouvant prétendre aux financements aidés ont connu d'autres maux depuis 1984. La non-réévaluation des plafonds de ressources des PAP a entraîné un abaissement général du revenu global des catégories concernées. L'absence de relèvement de la part de l'opération immobilière assurée par le PAP a amené ces personnes à compléter le financement de leur achat par des prêts de droit commun beaucoup plus coûteux. Par ailleurs, la réactualisation du barème de l'A.P.L. a été, depuis 1981, inférieure à la hausse du coût de la vie et a entraîné une désolvabilisation progressive des accédants. Leur décision d'achat étant souvent déterminée par la perception de l'A.P.L., l'érosion de leur capacité de financement, inéluctable si leurs revenus se sont maintenus en francs constants, les contraint souvent à faire face à des taux d'effort croissants dans des conditions parfois difficiles.

Le Conseil National du Crédit rappelle ainsi que *"les aides de l'Etat pour justifiées qu'elles puissent apparaître, sur la base d'une politique de logement social ou d'aide au secteur du bâtiment et des travaux publics, contribuent au surendettement en solvabilisant des ménages qui n'auraient pas eu accès par définition au crédit et dont l'équilibre des ressources sera toujours plus ou moins précaire"*. Ainsi, un inflexionnement de la politique d'aide à l'achat du logement principal vers une aide à la location -ou un soutien à la constitution d'un apport personnel pour l'achat immobilier- pourrait apparaître logique face à l'évolution divergente des taux réels et des salaires.

Ces analyses amènent, au total, à considérer que la **mauvaise appréciation des capacités de remboursement** peut se trouver partagée par le prêteur.

Certains cas de surendettement peuvent, d'ailleurs, être imputables à la politique d'offre des distributeurs de prêts, ou de divers intermédiaires. Les accords passés entre les organismes financiers et les vendeurs de maisons clés en main, ou les constructeurs automobiles, sont souvent cités comme étant à l'origine, de plans de financement irréalistes. Le vendeur peut, en effet, chercher à effectuer la vente et à percevoir la commission versée par le prêteur sans toujours se soucier de la situation réelle de son client. De ce point de vue, la grande simplicité d'ouverture de certains comptes de crédit permanent n'est pas sans offrir de dangereuses facilités aux emprunteurs les plus vulnérables.

D'après l'union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M., le surendettement trouve son origine essentielle dans l'ajout de crédits à court terme à un prêt d'accession à la propriété, car ils se remboursent habituellement sur des durées courtes, suscitent des mensualités importantes et réduisent fortement le revenu disponible. Dans certains cas, l'endettement est antérieur à l'accession à la propriété, mais, le plus souvent, il lui est postérieur et parfois en liaison directe avec celle-ci (achat de biens d'équipement pour le logement, réalisation d'éléments non prévus par le contrat de construction d'une maison individuelle...). Avec ces crédits supplémentaires, le taux d'endettement peut alors doubler. Certains organismes d'H.L.M. signalent même des exemples de prêts complémentaires de 60 à 80.000 francs pour le financement de cuisines équipées ou de cheminées intégrées.

Les témoignages de certains juges d'instance de la région parisienne confirment la constance d'une pluralité de créanciers dans la presque totalité des cas de surendettement ressortant de leur juridiction. Ils corrigent, cependant, l'appréciation précédente quant à la nature des dettes car, fréquemment, de telles affaires les mettent en présence d'un cumul de crédits de trésorerie par des personnes à revenus modestes. Il se pourrait donc qu'à Paris, en raison du coût d'acquisition des logements, l'effet d'asphyxie des finances de certains ménages résulte d'une augmentation de leur endettement à court terme parallèle, ou consécutive, aux fortes hausses de loyers enregistrées ces dernières années.

A l'ensemble de ces causes, il ne faut pas oublier d'ajouter tous les éléments de nature accidentelle qui provoquent une diminution de revenus. Dans leur terminologie particulière, les experts désignent le jeu de ces facteurs par le terme de "*surendettement passif*". Les difficultés peuvent naître d'une situation défavorable entraînant une diminution transitoire des ressources (prime non accordée, augmentation retardée) ou d'une

augmentation des charges (remplacement imprévu d'un véhicule automobile, obligations familiales soudaines telles que le mariage d'un enfant...). Le poids excessif des dettes résulte alors d'une *illiquidité* pouvant se résorber au moyen de reports d'échéance. Mais l'impossibilité d'honorer ses engagements peut naître de facteurs exogènes plus structurels : perte d'un emploi, divorce ou séparation, invalidité, maladie de longue durée. De tels événements affectent la capacité de gain et donc *la solvabilité* du ménage et conduisent à des situations plus sérieuses.

Les études réalisées par l'Association des Sociétés Financières laissent supposer que le chômage ne figure pas parmi les causes les plus fréquentes d'incidents de remboursement. En revanche, selon elles, le divorce ou, d'une manière plus générale, la dislocation de la famille, est à l'origine de près de la moitié des contentieux engagés pour les crédits à la consommation ou les crédits immobiliers. La maladie, enfin, n'apparaîtrait que comme un facteur marginal d'impayés, car les frais sont le plus souvent couverts par une assurance spécifique.

En matière immobilière, une enquête de l'A.N.I.L. datant de 1985 expliquait 10 à 12 % des défaillances par la perte d'emploi et 20 % par l'éclatement de la cellule familiale. Une analyse récente du crédit immobilier H.L.M., portant sur 1.000 dossiers d'emprunteurs en situation d'impayé, aboutit, quant à elle, à la hiérarchisation suivante :

	En % par rapport au nombre de dossiers d'impayés	En % par rapport au montant des sommes impayées
Actes ressortant d'un "surendettement actif"	30,1	34,3
Négligences (mauvaise gestion du budget familial)	24,3	4,9
Maladie	15,3	9,2
Chômage et problèmes d'emploi	11,2	17,1
Cas sociaux	6,5	8,9
Divorces	4,5	10,7
Divers	4,5	1,3
Règlements judiciaires	3,6	13,6

D'une manière plus globale, M. Denis Kessler, professeur à l'université de Nancy, considère que le problème du surendettement résulte, pour l'essentiel, de la stagnation des revenus réels qui découle de la politique économique générale suivie en France. Selon lui, si on retrouvait des rythmes de croissance réelle du revenu disponible des ménages de l'ordre de 3 à 4 % par an, cela suffirait pour, en quelques années, améliorer la solvabilité des ménages et à contribuer à résoudre les problèmes de surendettement. La résorption du chômage serait aussi une des conditions d'atténuation du surendettement.

Cette analyse peut amener à concevoir l'extension du surendettement comme la manifestation du franchissement du seuil de résistance à la rigueur salariale par une société éprouvée par l'insuffisance d'emplois.

En définitive, quelle qu'en soit la cause, un endettement excessif engendre une situation difficilement supportable pour les foyers qui le subissent. Il est synonyme de privations, de conflits familiaux, de contentieux voire de ruine et de marginalisation irrémédiable.

Le surendettement se trouve donc à l'origine de problèmes sociaux sérieux, attestés tant par des parlementaires et l'administration que par des magistrats et les associations consuméristes. Son aggravation au cours des dernières années, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique et de l'endettement des Français, semble donc appeler des mesures correctives du législateur.

Cependant, de telles dispositions nécessitent quelque circonspection, car il ne s'agit pas, à cette occasion, de porter atteinte au fonctionnement d'un système de crédit qui satisfait le plus grand nombre et qui reste un élément essentiel du développement économique de notre pays. Il convient donc, au préalable, de rappeler la réalité du cadre juridique et technique dans lequel s'insère la question.

II. LES DISPOSITIFS JURIDIQUES ET TECHNIQUES EXISTANTS PEUVENT APPARAÎTRE INADAPTÉS AUX SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

Les pratiques commerciales des prêteurs et les règles posées par plusieurs branches du droit civil (droit bancaire, droit des consommateurs, voies d'exécution) apportent actuellement aux cas d'endettement excessifs des réponses qui peuvent apparaître

insuffisantes ou inadéquates pour une prévention et un traitement efficaces de ces problèmes.

A. LA PRÉVENTION D'UN ENDETTEMENT EXCESSIF

1. Le droit applicable au prêt d'argent

Le régime du contrat de prêt d'argent s'insère naturellement dans le cadre juridique du Code civil qui réserve son titre dixième au prêt et le chapitre III de ce titre au prêt à intérêt (articles 1305 à 1314). La liberté contractuelle des parties se voit, en outre, encadrée à la fois :

- par la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure qui fixe un plafond au taux des intérêts exigibles ;
- et par la loi bancaire du 24 janvier 1984 qui impose le respect d'un certain nombre de règles aux établissements de crédit qui assurent la distribution de la plus grande partie des prêts d'argent.

Il faut, en effet, souligner que l'industrie du crédit est un des secteurs économiques les plus réglementés. L'article 30 de la loi de janvier 1984 confère au comité de la réglementation bancaire, formation restreinte du Conseil National du Crédit, le pouvoir réglementaire de fixer les prescriptions d'ordre général applicables aux établissements de crédit. La loi du 7 janvier 1973 portant statut de la Banque de France confère également un caractère réglementaire aux instructions de cet organisme en vertu des délégations de pouvoirs consenties par le Conseil National du Crédit.

Ce contrôle très poussé de la profession n'évite pas le développement de certaines pratiques de commercialisation contestées par les associations de consommateurs.

Le législateur a donc cherché à favoriser l'information de l'emprunteur sur les conditions de son engagement et ceci principalement au moyen de deux textes comptant maintenant plus de dix ans d'âge :

- la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit ;

- la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

La loi du 10 janvier 1978 s'applique à toute opération de crédit consentie à titre habituel par des personnes physiques ou morales, que ce soit à titre onéreux ou gratuit. Elle exclut de son champ d'application :

- les opérations d'une durée inférieure à trois mois ou supérieure à un certain montant (actuellement 140.000 francs) ;
- celles se rapportant à un immeuble ou au financement d'une activité professionnelle ;
- et celles passées en la forme authentique.

Dans ce cadre, la loi impose des exigences de clarté informative aux publicités vantant le crédit. Surtout, pour protéger l'emprunteur contre son propre entraînement, elle institue un formalisme très précis de l'offre préalable de crédit, oblige le prêteur à maintenir cette offre pendant un délai minimum de quinze jours et ouvre au souscripteur une faculté de rétractation pendant les sept jours suivant son acceptation. Parallèlement, elle prohibe tout versement anticipé du crédit avant la réalisation complète du contrat.

Enfin, lorsque l'appel au crédit est effectué pour financer l'acquisition d'un bien ou la commande d'une prestation de services le texte de 1978 subordonne le sort du contrat à celui du contrat de crédit. La vente se trouve résolue de plein droit si l'opération financière afférente n'aboutit pas, que ce soit à l'initiative du prêteur ou de l'emprunteur.

Enrichi encore récemment par les lois du 5 janvier 1988 et du 23 juin 1989, ce dispositif très protecteur tend cependant quelque peu à l'obsolescence en raison des changements dans la distribution du crédit à la consommation soulignés précédemment. Les crédits à court terme se trouvant de moins en moins souvent affectés à un achat particulier et pouvant être souscrit pour une durée illimitée (compte permanent, découvert autorisé) le droit de rétractation de l'emprunteur tend à se limiter à la seule souscription initiale d'une avance de trésorerie et n'opère plus pour les achats financés avec cette avance.

La loi du 13 juillet 1979 pose des règles symétriques pour les contrats concernant :

- les prêts destinés à financer l'acquisition, la construction ou la réparation d'un immeuble à usage d'habitation ;

- les locations-ventes et les locations assorties d'une promesse de vente lorsqu'elles portent sur un immeuble d'habitation,

à condition que ces opérations soient d'un montant supérieur au plafond fixé pour le champ d'application de la loi de janvier 1978 et ne soient pas appelées à financer une activité professionnelle.

Le texte, tout comme la loi de 1978, organise l'information préalable de l'emprunteur, tant au niveau de la publicité qu'à celui de l'offre de crédit. Elle lui réserve un délai de réflexion de trente jours à compter de la réception de l'offre et enlève tout effet à l'acceptation donnée moins de dix jours après cette réception. Cependant, l'acceptation donnée par écrit entre le dixième et le trentième jour engage définitivement.

Ce prêt se trouve résolu si l'acquisition immobilière qu'il finance n'est pas réalisée dans un délai au moins égal à quatre mois.

Pourtant, là encore, le dispositif rencontre ses limites quand le vendeur d'immeuble ayant reçu un acompte propose -en qualité de commettant d'un établissement de crédit- un contrat de financement de l'acquisition. Même si le contrat de prêt ainsi établi se révèle à la limite des capacités financières du souscripteur, celui-ci, pour ne pas perdre son acompte, utilise rarement son droit de rétractation.

2. Les techniques d'acceptation des prêteurs

La marge bénéficiaire (environ 1 %) des établissements de crédit et leur capacité concurrentielle dépendent directement de l'importance de leurs frais de gestion dont la variable majeure reste le coût du recouvrement des impayés.

Pour cantonner ces charges, beaucoup de ces établissements déploient une grande vigilance et cherchent à en prévenir la survenance par la sélection des clients auxquels ils octroient leurs prêts.

Ces établissements ont développé des méthodes dites de "credit scoring" qui, s'appuyant sur les renseignements fournis par le demandeur de crédit, visent à déterminer sa capacité d'honorer ses engagements en combinant des informations quantitatives et des éléments d'appréciation qualitative. L'exercice est difficile et la certitude impossible mais le développement de l'informatique et de "systèmes experts" orientés vers l'appréciation du risque de prêt laisse supposer un affinement progressif de l'évaluation.

Déjà, le système expert "*Authorizer Assistant*" permet à American Express, qui ne fixe pas de plafond de retrait intangible et défini à l'avance à ses clients, d'évaluer automatiquement leur capacité de remboursement des fonds demandés à partir de l'historique de leur compte mémorisé dans les bases de données des ordinateurs de la société.

En France, une enquête effectuée en 1989 par la Commission bancaire fait ressortir que 9/10ème des établissements sélectionnés utilisent des méthodes de "score" dans la sélection de leurs clients et met en évidence une différence fondamentale dans l'examen des demandes de crédit, selon qu'il s'agit de crédit à la consommation ou de crédit au logement. Dans le premier cas, le résultat du "score" est le plus souvent déterminant, dans le second intervient, systématiquement et préalablement, une analyse financière de type classique reposant sur les ressources du demandeur et la charge de l'opération envisagée.

Le tableau présenté à la page suivante fait ressortir les éléments retenus pour ce type d'évaluation et ses résultats.

RAPPEL DES PRINCIPAUX RESULTATS

ETABLISSEMENTS DE CREDIT SPECIALISES DANS LE CREDIT A LA CONSOMMATION	ETABLISSEMENTS DE CREDIT SPECIALISES DANS LE CREDIT A L'HABITAT	AUTRES ETABLISSEMENTS DE CREDIT
"Score" pour les 9/10ème	"Score" pour les 2/3	"Score" pour les 3/4
	Variables quantitatives du "score"	
Revenu de l'emprunteur (en termes de taux d'effort) Patrimoine de l'emprunteur (via une question sur la propriété ou non du logement) - Pas de combinaison revenu/patrimoine Tentative d'évaluation de la dette du demandeur au moyen de la déclaration fournie par celui ci recensant ses charges	Revenu de l'emprunteur (en termes de taux d'effort) Patrimoine de l'emprunteur (en termes d'apport personnel) - Combinaison systématique revenu/patrimoine Tentative d'évaluation de la dette du demandeur au moyen de la déclaration fournie par celui ci recensant ses charges	Revenu de l'emprunteur (en termes de taux d'effort) Patrimoine de l'emprunteur (en termes d'apport personnel) - Pas de combinaison revenu/patrimoine Tentative d'évaluation de la dette du demandeur au moyen de la déclaration fournie par celui ci recensant ses charges
	Variables qualitatives du "score"	
Profession - C.S.P. Ancienneté dans l'emploi Situation de famille Situation de logement Age du demandeur Ancienneté d'un compte bancaire Ancienneté dans le logement Combinaison des critères qualitatifs	Profession - C.S.P. Ancienneté dans l'emploi Situation de famille Situation de logement Age du demandeur Ancienneté du compte bancaire Combinaison des critères qualitatifs	Profession - C.S.P. Ancienneté dans l'emploi Situation de famille Situation de logement Ancienneté du compte bancaire Ancienneté dans le logement
	Fonctionnement du "score"	
Taux de refus decoulant du "score" 23,5 % Taux de forçage* 7,2 % Taux d'incident de paiement en nombre 5,5 % en montant 4,3 % Taux de perte finale 1,3 % de la production	- Preselection par type d'opérations ou en fonction du taux d'effort Taux de refus decoulant du "score" 23,7 %	Taux de refus decoulant du "score" 9,2 %

* le "forçage" désigne la transgression, pour des raisons commerciales, de l'appréciation du "score"

L'exactitude des informations collectées sur la situation du débiteur reste cependant l'élément essentiel de l'efficacité de ce type de méthode.

Aussi, pour améliorer les conditions d'évaluation du risque du prêt, l'Association des Sociétés Financières (A.S.F.) a développé un fichier informatique central qui recense les incidents graves de remboursement. Sa consultation est réservée aux membres de l'Association.

B. LE TRAITEMENT I LA DEFAILLANCE DU DEBITEUR

En cas de défaillance du débiteur, le créancier cherche le plus souvent à résoudre le problème à l'amiable mais si la négociation échoue, des voies contentieuses sont ouvertes à chacune des parties.

1. Le mode amiable

D'une manière générale les créanciers ont le plus souvent intérêt à attendre pour être payés plutôt que d'agir intempestivement d'une manière pouvant compromettre la position de leur débiteur et donc leurs chances de le voir rembourser sa dette. Selon les organisations consuméristes, les impôts, E.D.F.-G.D.F., le service de la redevance accordent très facilement des délais sans exiger des indemnités de retard à condition d'avoir été prévenus avant la date d'échéance. Il en va souvent de même pour les bailleurs et les commerçants qui peuvent accepter des versements fractionnés.

Les établissements de crédit, quant à eux, ont généralement mis en place des procédures graduées de réaction à une absence de remboursement. Elles vont de la lettre de rappel à des semonces plus ou moins sévères et peuvent comprendre l'octroi de délais, un reechelonnement de la dette, ou des ventes amiables.

L'efficacité de ces procédures ne doit pas être négligée.

Au CETELEM, le taux d'incident le plus élevé est celui constaté sur les paiements par carte privative. Il est de l'ordre de 10 % du nombre des débits. Mais le taux des contentieux ou pré-contentieux dépasse à peine 2 % en nombre et 1 % en valeur. Pour cette société, sur deux millions d'échéance mensuelles, toutes formes de crédit confondues, il est comptabilisé 100.000 impayés (soit 5 %)

mais ce nombre se trouve réduit de moitié à la première lettre de rappel.

Au total, dans l'ensemble de la profession, plus de 85 % des crédits sont remboursés sans aucun incident, 5 à 10 % soulèvent des problèmes transitoires, 3 à 4 % des difficultés réelles et seulement 1 % reste impayé (1).

Lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions, le créancier peut demander la vente amiable de certains biens du débiteur. Cette solution évite une saisie judiciaire souvent désastreuse pour l'emprunteur et peu satisfaisante pour le créancier en raison de sa lenteur et de son formalisme. En matière immobilière, elle se trouve d'ailleurs recommandée par le Conseil Supérieur du Notariat.

La formule amiable ne garantit pourtant pas le rétablissement de la situation du débiteur. Des problèmes graves peuvent se poser en cas de vente de son logement. Si le fruit de cette vente ne suffit pas à dédommager le prêteur, ce dernier pourra, en effet, continuer à réclamer le remboursement du solde à l'emprunteur qui aura alors à régler une dette correspondant à l'achat d'un bien qu'il ne possède plus et dont il a été évincé. Ces situations douloureuses ne sont pas rares dans certaines régions frappées sévèrement par les restructurations industrielles. Un ménage s'étant endetté pour acquérir sa résidence principale dans ces départements peut se trouver dans l'incapacité d'honorer ses échéances pour des raisons liées à la décomposition du tissu économique local (fermeture d'usines, chômage, diminution de salaire) et ne pas pouvoir rembourser par la vente de son logement l'emprunt qu'il avait contracté pour l'acheter, du fait d'un effondrement du marché immobilier résultant des mêmes causes.

2. Le mode contentieux

Si le créancier refuse d'accorder des délais ou s'il engage des poursuites, le débiteur peut s'adresser au juge judiciaire sur le fondement de l'article 1244 du code civil (ou de l'article 8 de la loi du 10 janvier 1978 en matière de crédit à la consommation ou encore de l'article 14 de la loi du 13 juillet 1979 pour un emprunt immobilier).

1. Pour les établissements spécialisés dans le crédit à la consommation plus de la moitié de ces pertes sont imputables à des clients indelicats, changement de domicile sans indiquer la nouvelle adresse, omission de payer les dernières échéances lorsqu'elles sont inférieures aux frais de recouvrement... et environ 40 % à des personnes se trouvant en état de surendettement pour des raisons économiques.

Les pouvoirs du juge sont très larges (1) puisque, eu égard à la position du débiteur et à sa situation économique, il peut surseoir à l'exécution des poursuites, accorder des délais de paiement jusqu'à deux ans et décider que les sommes restant dues ne porteront point intérêt. La procédure ne nécessite pas d'avocat mais implique un recours à l'huissier. Elle peut être longue si elle n'est pas engagée en référé et reste relativement onéreuse puisque les frais d'actes sont multipliés par le nombre de créanciers. Elle est assez peu utilisée.

S'il est poursuivi par le créancier, le débiteur peut :

- présenter sa défense devant le tribunal lorsqu'il est assigné en paiement,
- faire opposition à une injonction de payer s'il conteste la créance.

Mais peu de débiteurs répondent aux convocations du tribunal et l'absence tend à présumer la mauvaise foi.

Les voies judiciaires sont plus souvent utilisées par les créanciers pour faire reconnaître et exécuter leurs créances.

Le patrimoine du débiteur constitue en droit civil un gage général pour ses créanciers qui peuvent réaliser sur ses biens les droits qui résultent de son engagement à leur égard. Le code civil leur accorde pour ce faire des mesures conservatoires (hypothèque, nantissement) et des voies d'exécution qui leur permettent soit de faire vendre les biens de leur débiteur (saisie-exécution sur les meubles, saisie immobilière) afin de se payer ensuite sur leur prix soit de se réserver le versement d'une partie de son salaire jusqu'à extinction de la dette (saisie arrêt sur salaire).

La principale lacune de l'ensemble de ces procédures réside dans le caractère bilatéral des relations qu'elles instituent entre le débiteur défaillant et chacun de ses créanciers. Elles entraînent une fragmentation et une multiplication des actions qui peuvent déstabiliser des situations précaires et se révéler défavorables à chacune des parties. Les créanciers ne disposent pas des moyens pour apprécier la situation réelle de leur interlocuteur et de convenir entre eux d'une solution profitable à tous. Surtout, le débiteur voit sa dette s'alourdir, proportionnellement au nombre de ces derniers, des frais de poursuites dont l'addition peut finir par représenter une part très conséquente de la dette initiale.

1 Les créances qui ne ressortent pas de la compétence du juge judiciaire (impôts, P.T.S., hôpitaux) sont exclues du champ de la procédure.

En outre, les situations critiques qui peuvent naître d'une vente du logement du débiteur ne suffisant pas à désintéresser ses créanciers hypothécaires apparaissent plus souvent en cas de vente sur adjudication judiciaire qu'en cas de vente amiable. En effet, le créancier qui demande l'adjudication du logement est déclaré adjudicataire si aucune enchère n'est prononcée (article 706 du Code de Procédure civile). Il n'est donc pas incité à proposer une mise à prix importante. Des ententes entre professionnels de l'immobilier peuvent d'ailleurs contribuer à freiner ces enchères. Parfois même l'achat peut être effectué par une filiale de l'établissement de crédit à l'origine de la vente forcée. Cette filiale peut alors revendre le bien avec une plus-value alors que le débiteur, dépossédé, continue à rembourser le solde d'une dette qui n'est pas minorée de cette plus-value.

Le droit positif peut donc favoriser, dans certaines circonstances, le développement de situations de surendettement. A l'inverse, l'établissement d'un concordat agréé par tous évite l'effet aggravant de l'accumulation des frais de poursuite, des intérêts de retard et des saisies. Il pourrait être profitable à tous. Plusieurs pays de la Communauté européenne ont mis en place, selon des modalités et des succès différents, de telles solutions.

Par ailleurs, au contraire de la liquidation judiciaire instituée pour les commerçants, artisans et agriculteurs sur l'ensemble du territoire et pour les particuliers en Alsace et en Moselle, la déconfiture d'un débiteur civil insolvable reste singulièrement inorganisée en droit français et ne permet pas d'apurement, fût-ce partiel, de son passif.

Le Sénat avait manifesté sa préoccupation à l'égard de cette situation préjudiciable aux ménages surendettés lors de l'examen de la loi du 23 juin 1989 en votant à deux reprises un amendement présenté par notre collègue M. Jean Arthuis qui visait à instaurer une procédure de liquidation judiciaire civile calquée sur la procédure commerciale (1). Cette disposition avait été écartée en commission mixte paritaire et elle n'est peut être pas la meilleure réponse à la question mais, en matière de surendettement, le problème qu'elle cherchait à résoudre reste posé.

La connaissance des dispositions législatives adoptées à l'étranger en matière de prévention et de traitement des situations de surendettement peut donc être de nature à éclairer utilement le débat.

(1) Voir *Journal officiel - Débats Sénat - Séance du 13 avril 1989* (p. 226-230) et *séance du 31 mai 1989* (p. 1905-1908).

III - LES DISPOSITIONS ADOPTEES DANS LES PAYS ETRANGERS ILLUSTRENT LA DIVERSITE DES REPNSES ENVISAGEABLES

Des mesures destinées à prévenir et à traiter les problèmes posés par l'endettement excessif des particuliers ont été mises en place dans un grand nombre de pays qui appartiennent à la Communauté économique européenne ou qui lui sont extérieurs.

A. LES MESURES EXISTANT DANS LES PAYS DE LA C.E.E.

À la demande de la Commission des Affaires économiques et du Plan, la cellule d'études comparatives européennes du service des Affaires européennes du Sénat a recherché et analysé dans les législations des pays de la Communauté les dispositions adoptées en matière d'endettement excessif des ménages. Les résultats de ce travail, effectué en octobre 1989, ont permis d'élaborer un tableau présentant d'une manière résumée, pays par pays, les règles s'appliquant :

- à la protection du consommateur dans la réglementation du crédit ;
- à la centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement ;
- et au règlement collectif des dettes.

Ce tableau est annexé au présent rapport.

L'examen de ce document et des textes rassemblés permettent de constater que la France dispose d'un système de protection du consommateur qui compte parmi les plus avancés en matière de réglementation du crédit aux particuliers.

Certes, dans la plupart des pays, la législation énumère les mentions obligatoires d'un contrat de crédit et, sous certaines conditions, la Grande-Bretagne (art. 67 du Consumer Credit Act de 1974) et la Belgique (art. 8 de la loi du 17.07.1965) autorisent l'annulation du contrat pendant un délai de rétractation. Les lois belges et anglaises fixent aussi les conditions de remboursement anticipé et prévoient l'intervention du juge pour accorder des facilités de paiement.

Mais seul le droit français, qui combine l'ensemble de ces dispositifs, subordonne la réalisation du contrat principal à la souscription du contrat de crédit et ce tant en matière mobilière qu'immobilière.

La directive du Conseil des Communautés européennes en date du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats-membres en matière de crédit à la consommation s'est d'ailleurs inspirée sur de nombreux points de notre droit national.

Dans les pays étudiés, la prévention du surendettement repose aussi sur une sélection des emprunteurs, assurée par la consultation de fichiers informatiques -appelés aussi "Centrale des risques"-, qui centralisent et diffusent les informations relatives aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement.

La R.F.A., la Grande-Bretagne et les Pays-Bas acceptent des "*fichiers positifs*" qui fournissent la situation d'endettement de tous les particuliers qu'ils aient connu ou non des problèmes d'impayés. Ces fichiers sont interdits dans d'autres pays.

En Belgique, en Italie et en Espagne les "*fichiers*" sont dits "*négatifs*" car ils n'enregistrent que les incidents de paiement et les mauvais payeurs.

La création de ces fichiers informatiques relève le plus fréquemment de l'initiative des professionnels (R.F.A., Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie et Espagne). En Belgique l'une des deux centrales fonctionne sous l'égide de la Banque nationale et a un statut public.

Pour régler les situations d'endettement excessif la Grande-Bretagne, la R.F.A. et les Pays-Bas ont institué des procédures collectives d'apurement des dettes appelées communément "*faillites civiles*". Elles peuvent aboutir soit à la liquidation des biens du débiteur soit à un accord avec les créanciers. Pour l'instant, le droit allemand de la faillite est, en fait, applicable seulement aux débiteurs disposant d'un actif important mais il est en cours de réaménagement. Ces procédures se situent dans un cadre judiciaire, bien que l'assistance fournie aux ménages endettés par les banques municipales hollandaises exclut l'intervention du juge.

Dans les pays européens où elle existe, la faillite civile semble peu utilisée. Le constat se révèle le même, en France, dans les départements d'Alsace-Moselle où les procédures locales qui permettent une liquidation judiciaire sont essentiellement mises en oeuvre par les professions libérales. Car le droit national ne leur permet pas, en effet, de bénéficier des systèmes de liquidation

judiciaire institués pour les commerçants, les artisans et les agriculteurs.

B. LES MESURES EXISTANT DANS LES PAYS EXTERIEURS A LA C.E.E.

Le Centre de recherche économique sur l'épargne consacre une partie de son rapport d'avril 1989 aux dispositifs de suivi de l'endettement des ménages dans les pays non européens.

Les systèmes existant aux Etats-Unis, au Canada et au Japon comportent tous une procédure de faillite civile inspirée par la tradition juridique des pays de Common Law.

1. Les Etats-Unis

Au plan préventif, le *"Truth in Lending Act"* et le règlement y attaché prescrivent des méthodes uniformes pour le calcul du coût du crédit et imposent des normes à la publicité des conditions de crédit et aux informations en matière de prêt. Une législation fédérale prescrit aux organismes émettant des cartes de crédit et aux banques d'indiquer le coût de leurs services sur les formulaires de souscription.

Il existe aussi près de 300 services de conseil gratuit en matière de planification budgétaire et de résolution des problèmes d'endettement aux Etats-Unis.

Surtout, les *"Credit-Offices"* tiennent des fichiers donnant des renseignements permettant d'effectuer un diagnostic rapide de la capacité d'emprunt d'un particulier : transactions financières ; non-paiement des loyers, des traites, des factures de téléphone ou d'électricité, retards de remboursement des factures de cartes de crédit. Ils fournissent ces renseignements aux banques et aux sociétés de crédit.

On estime le nombre des individus ainsi surveillés à 30 millions.

Pour ce qui concerne l'apurement des dettes, le *"Bankruptcy Act"*, voté par le Congrès en 1898, ouvrait une procédure à l'initiative des créanciers mais s'est progressivement transformé en un dispositif offrant une solution pouvant être recherchée volontairement par les débiteurs. L'ensemble législatif régissant les

faillites est actuellement issu d'une loi de 1978 et se trouve regroupé dans un code (*US Bankruptcy Code*) qui concerne aussi bien les entreprises que les ménages ou les municipalités.

L'objectif de cet ensemble de textes est de protéger l'intérêt des débiteurs aussi bien que celui des créiteurs. Il leur permet de redémarrer sur des bases saines (*Fresh Start*). Le code a introduit une législation fédérale plus favorable que celle des Etats. Les actifs des débiteurs sont protégés jusqu'à concurrence de 7.500 dollars en ce qui concerne leur logement et pour près de 3.000 dollars en ce qui concerne les autres actifs. Ces limites sont multipliées par deux lorsqu'il s'agit d'un couple marié.

On distingue diverses procédures :

- Un apurement radical des dettes (*straight Bankruptcy*)

85 % des cas de "*Straight Bankruptcy*" concernent des ménages. Selon cette procédure, tous les actifs de l'emprunteur défaillant sont liquidés, le produit de la vente réparti entre les créanciers et les dettes annulées. L'engagement de cette procédure de faillite individuelle peut être le fait du débiteur ou des prêteurs, s'ils sont au nombre de trois et titulaires chacun d'une créance d'au moins 500 dollars.

Le dépôt d'une requête auprès d'un magistrat spécialisé, le "*Bankruptcy Judge*", entraîne la suspension immédiate de toutes les actions déjà engagées contre le débiteur. Les dettes fiscales, les pensions alimentaires, les prêts étudiants ne peuvent être annulées par la procédure.

- Une procédure douce (*Chapter 13 Cases*)

Elle concerne les salariés ayant des revenus réguliers. Elle couvre certaines dettes non prises en compte par la procédure précédente : prêts étudiants, amendes fédérales, prêts obtenus grâce à de fausses déclarations sur la situation financière du débiteur. Le débiteur et ses créiteurs définissent un plan de remboursement des dettes (*Wage-earner Plan*) : les actifs sont protégés, le plan prévoit un remboursement partiel ou total des dettes. Ce plan doit être approuvé par un tribunal. Cette procédure ne peut bénéficier qu'aux ménages et aux entreprises individuelles ; 95 % des cas concernent des particuliers.

Une procédure douce réservée aux agriculteurs (Chapter 12 Cases)

Cette procédure qui date de 1986 permet aux agriculteurs (*Family Farmers*) de bénéficier de plans de remboursement des dettes protégeant leurs actifs. Comme en droit français ces faillites sont considérées comme des faillites commerciales et non comme des faillites civiles.

2. Le Canada

La loi sur la faillite (*Bankruptcy Act*) autorise des procédures de faillites civiles. Elle rend accessible une procédure de faillite aux particuliers en ayant un besoin réel et incapables de payer des droits à des syndics (*Trustees in Bankruptcy*). L'accès à la procédure de faillite civile est en pratique assez facile. Toute personne ayant un encours de dettes de plus de 1.000 dollars canadiens peut en bénéficier, à condition de payer les services d'un syndic. Il est fréquent qu'un débiteur, soutenu par une association de consommateurs, use de ce dispositif comme moyen de pression envers les créanciers.

La loi autorise aussi, des "ordonnances de fusion" (*Consolidation Orders*) qui permettent aux particuliers de rembourser leurs dettes sur une période de trois ans tout en échappant aux saisies sur le revenu et en étant libérés des pressions exercées par les créanciers (*Creditor Harassment*). Ce dispositif ne s'applique que dans six provinces.

Outre la loi sur la faillite, dans la province de Québec s'applique une législation datant de 1903 sur le "dépôt volontaire". Elle permet au débiteur défaillant de régler ses dettes par l'intermédiaire d'un tribunal. Chaque mois, il verse au tribunal une partie plafonnée de son salaire, équivalant au tiers de son revenu diminuée des charges. Le tribunal se charge de gérer le règlement de l'ensemble de ses dettes. Les dettes sont réévaluées à un faible taux d'intérêt (5 %). En 1988, 71 000 Québécois bénéficiaient du régime du dépôt volontaire.

3. Le Japc

Le "*Japan Credit Counselling Association*", fondée en 1987, offre des services de conseil aux personnes surenlettées. Ces services comprennent :

- l'élaboration d'un plan de remboursement ;
- la négociation d'un tel plan avec le ou les créanciers ;
- des conseils budgétaires facilitant le respect du plan élaboré ;
- le conseil sur les procédures juridiques.

L'association des organismes de crédit (*Association of loan industry business*) a créé, au niveau des préfectures, des bureaux d'aide offrant également aux personnes surendettées des services de conseil et de renégociation avec les différents créanciers.

Si ces solutions ne suffisent pas, le débiteur confronté à des problèmes graves de remboursement a le choix entre trois procédures juridiques :

- la conciliation civile : la procédure peut être initiée par le débiteur ; le conciliateur élabore un compromis, tenant compte des intérêts des deux parties en présence. Cette procédure est très courante et son coût limité.

- la négociation contractuelle ("*Composition Law*") : un plan de remboursement est mis au point entre les créanciers et le débiteur en état de faillite. Ce dernier cède ses revenus futurs qui servent de garantie au plan de remboursement. Cette procédure est peu utilisée dans les cas de surendettement de particuliers.

- la faillite : la déclaration de faillite permet au débiteur d'éviter des poursuites individuelles de la part de ses créanciers. Il peut soumettre une demande d'annulation de la dette ou choisir une procédure d'arbitrage obligatoire ("*Compulsory Composition*"). Ce système est fréquemment employé dans des cas de surendettement de particuliers.

*

* *

Pour évaluer l'intérêt de ces exemples étrangers, il convient cependant de corriger la description du droit positif par une appréciation politique des traditions culturelles de chaque pays.

Si, pour certaines nations, la faillite est une réponse pragmatique à une vision commerciale du monde, pour d'autres, plus influencée par l'héritage latin, elle est la sanction sociale d'une attitude immorale.

C'est en 1705 que la législation anglaise a prévu la remise de dettes des faillis. Il s'agissait de mettre en oeuvre un moyen pratique de contrecarrer la dissimulation de biens par les débiteurs. En assurant les débiteurs que leurs créanciers renonceraient à toutes tentatives de recouvrement s'ils abandonnaient tous les biens actuellement en leur possession, la loi les incitait à s'y soumettre. Ce n'était pas, à l'origine, une mesure humanitaire permettant de donner une nouvelle chance à l'individu. Sa conception empirique a facilité une évolution progressive, mais constante, dans cette direction.

En France, le mot "faillite" provient des mots latins signifiant "établi" et "briser", littéralement il veut dire "établi brisé". Sous la législation romaine, les créanciers, après s'être rassemblés et s'être partagé les biens d'un débiteur n'ayant pas tenu ses engagements, brisaient, au sens propre, son établi pour le sanctionner et peut-être, aussi, pour lancer un avertissement aux autres commerçants endettés. Les faillis étaient considérés comme coupables d'une fraude et méritant une sanction sévère. Les Romains privaient les faillis de leurs droits civils et beaucoup d'autres sociétés les stigmatisaient en exigeant d'eux qu'ils s'affublent d'un costume particulier.

Dans la Communauté européenne la faillite civile est l'apanage de l'Europe du Nord et non pas celui de l'Europe du Sud.

Dans notre pays, le concept de faillite reste associé à cette réprobation morale que suit révéler l'étymologie. Toute perception purement juridique de la procédure se doit donc d'être corrigée par le fait qu'elle représente, dans la mentalité collective, la marque infamante d'un échec social répréhensible. Elle pourrait donc constituer, en France, une réponse peu probante au problème du surendettement.

En la matière le droit comparé se doit d'enrichir l'information du législateur national mais il ne saurait hypnotiser son imagination.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

Devant la gravité du problème et compte tenu des insuffisances du projet de loi votre commission a jugé nécessaire de modifier substantiellement le texte qui lui était soumis.

La réalité du surendettement des ménages n'est pas limitée aux seules frontières nationales. La solution n'en reste pas moins délicate à déterminer.

Car, les sénateurs savent, et l'exposé des motifs du projet le souligne, il n'y a pas de surendettement sans recours au crédit sous une forme ou une autre.

En cherchant à résoudre le problème, il convient donc d'éviter deux écueils. Le premier serait de porter atteinte à la compétitivité de notre système bancaire et financier ou de compromettre sa capacité d'emploi. Le second serait d'ébranler les fondements du droit des contrats et de laisser croire qu'avec ce texte, en France, on pourrait faire des dettes et ne pas les rembourser.

Il convient donc de concilier un intérêt social évident et un intérêt économique non moins nécessaire. Une action sociale réaliste suppose une économie forte. N'oublions pas que, d'une manière ou d'une autre, les crédits non remboursés sont finalement payés par les emprunteurs qui respectent leurs engagements !

Votre commission des Affaires économiques et du Plan a donc cherché à concilier deux sortes de valeurs auxquelles elle est également attachée :

- d'une part, les valeurs humanistes et sociales qui amènent naturellement à s'intéresser au sort des plus défavorisés et à leur garantir la meilleure protection juridique ;

- et, d'autre part, les valeurs de responsabilité et de liberté qui ont fondé la prospérité de notre pays et qui imposent de laisser les individus assumer la responsabilité de leurs actes.

La solution apportée par le projet de loi du Gouvernement propose deux ensembles de mesures.

Des mesures préventives tout d'abord. Ces mesures fort modestes, en l'état du projet que nous examinons, consistent principalement en :

- une limitation de la durée des contrats de crédit permanent ;

et en une interdiction de certaines publicités utilisant l'argument du versement de prestations sociales pour la promotion du crédit.

Un amendement du Gouvernement a, cependant, déjà complète ce mince volet. Il introduit des dispositions créant un **fichier informatique national** des incidents de remboursement de crédits géré par la Banque de France qui serait la seule autorité habilitée à donner accès à ce type d'information. Une demande d'avis à la Commission nationale informatique et libertés (C.N.I.L.) a retardé l'insertion de cette disposition. La création de ce fichier soulève, *priori*, des questions délicates que votre commission, ainsi qu'il est d'usage, étudiera lors de sa réunion consacrée à l'examen des amendements.

Dès l'abord, l'insuffisance de ce dispositif préventif a convaincu votre commission qu'il était nécessaire de le renforcer. *"Le dépistage préalable apparaît toujours préférable à l'hospitalisation urgente."* Elle a poursuivi cet objectif avec la conviction que la multiplication des obligations complique le droit et rend sa protection moins efficace. Elle ne s'est donc pas engagée dans la voie d'une accumulation de contraintes imposées aux prêteurs dont la répétition sur chaque contrat entraînerait un coût non négligeable, pénalisant à la fois pour les emprunteurs et pour l'économie dans son ensemble. Elle a simplement cherché, dans toute la mesure du possible, à corriger les excès constatés.

Le texte du projet de loi comporte par ailleurs des **mesures curatives d'une portée contestable.**

Ces mesures instaurent un dispositif d'exception, dérogeant au droit commun des contrats et des voies d'exécution et réservé aux seules personnes surendettées.

Elles s'organisent autour :

d'une *procédure extra-judiciaire de conciliation* confiée à une commission administrative départementale saisie par le débiteur en difficulté ou par un juge devant qui est portée une action civile relevant de la compétence de ladite commission ;

d'une *procédure judiciaire confiée au juge d'instance* qui voit ses pouvoirs largement accrus au regard du droit commun. Ce juge intervient à la demande du débiteur ou de ses créanciers si la commission, deux mois après sa saisine, n'a pu recueillir d'accord ou, à tout moment, si un créancier engage ou poursuit une procédure d'exécution.

Votre commission a examiné ce dispositif avec une triple préoccupation qui lui paraît pouvoir être partagée par le Sénat :

- une préoccupation d'efficacité tout d'abord. Il lui a semblé qu'en l'état actuel du problème, avant de rechercher des solutions parfaites, il valait mieux trouver des moyens concrets et réalistes de résoudre les situations de surendettement ;

- une préoccupation sociale ensuite. Il lui est apparu qu'il n'était pas possible de rester indifférent aux drames familiaux et sociaux que cause le surendettement. Il faut savoir accepter des dérogations aux principes fondamentaux de notre droit civil pour *aider et ramener à une vie normale* ceux que la grande presse a appelés les *"accidentés de la vie à crédit"* ;

- une préoccupation d'équité enfin. Elle a jugé que la résolution de cas douloureux ne devait pas s'effectuer au détriment des forces vives de notre pays et pénaliser ceux qui ont su consentir de grands sacrifices pour honorer le remboursement de leurs emprunts.

Au vu de ces trois principes d'efficacité, d'action sociale et d'équité, elle a estimé que le projet du Gouvernement comportait plusieurs dispositions positives mais présentait de trop nombreux défauts.

Les points positifs qu'elle a notés sont au nombre de trois :

1. En premier lieu, le projet du Gouvernement institue une procédure d'exception, c'est-à-dire qu'il prévoit des moyens exorbitants du droit commun mais, uniquement, pour traiter de situations exceptionnelles.

2. Par ailleurs, le texte reste pragmatique. Il organise la procédure amiable devant une commission administrative et non devant un tribunal, comme cela se fait pour les commerçants, les artisans et les agriculteurs. Il est, sans doute, regrettable que l'une des raisons qui justifient cette solution soit le manque d'effectifs et de moyens de notre justice, mais il est vrai que l'encombrement des prétoires ne permet pas de traiter avec la rapidité nécessaire les problèmes, souvent urgents, que posent les situations d'endettement excessif.

3. Enfin, le projet de loi a le mérite de refuser l'introduction d'un système de faillite civile dans notre droit, ce dont ne veulent ni les professionnels du crédit ni un certain nombre d'associations consuméristes. Dans les cas les plus graves, notamment celui d'une dette immobilière importante qui persiste après la vente du logement pour lequel elle avait été contractée, le dispositif se

rapproche d'un système de faillite mais dans des proportions limitées et peut apparaître, sur ce point, acceptable.

Le dispositif curatif comporte, toutefois, quatre défauts majeurs :

- Il exclut le juge judiciaire de l'ouverture de la procédure amiable et prive ainsi le débiteur, poursuivi par ses créanciers, de garanties assurées par les juridictions.

- Il confie, par la suite, à ce juge, dans le cadre de la procédure judiciaire, des pouvoirs par trop importants à l'encontre de contrats régulièrement conclus qui peuvent être totalement privés d'effets

- Il traite d'une manière privilégiée les créanciers publics qui devraient, au contraire, eu égard à la modestie de leurs créances dans les cas de surendettement, pouvoir montrer l'exemple.

- Il n'institue aucune mesure à l'encontre des débiteurs de mauvaise foi qui pourraient être tentés de détourner la nouvelle procédure.

Les amendements que votre commission vous présente tentent donc :

- à conserver les éléments positifs du texte ;

- à corriger ses lacunes en instituant un dispositif plus équilibré.

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé du projet de loi

Le texte examiné vise à organiser une procédure d'exception réservée aux personnes physiques connaissant des difficultés sérieuses en raison d'un endettement excessif. Pourtant une interprétation littérale de son intitulé peut laisser supposer qu'il serait susceptible de s'appliquer à toute personne endettée connaissant quelques difficultés de remboursement.

En effet, la présentation du projet de loi à l'opinion publique par la presse et la télévision a toujours désigné le problème traité par le terme : "*surendettement*".

De même, l'exposé des motifs utilise les expressions "*familles surendettées*" et "*procédures de règlement et de prévention du surendettement*".

Or, l'intitulé du texte ne retient que le mot : "*endettement*" pour qualifier la situation des particuliers pouvant bénéficier de la procédure instituée.

Un tel choix semble de nature à laisser planer une ambiguïté sur la portée de la loi d'autant plus que le mot "*surendettement*" figure dans l'un des grands dictionnaires de la langue française, qu'il est devenu d'un emploi courant et, qu'en l'absence d'une décision de l'Académie française, qui ne pourra se prononcer avant de nombreuses années, aucune raison linguistique ne saurait conduire à l'écarter.

Certes, les conditions d'ouverture de la procédure, détaillées à l'article premier, confirment le caractère exceptionnel des situations visées par le dispositif et la notion de surendettement, au contraire de celle d'endettement, n'est pas définie dans notre droit.

Mais, d'une part, la qualification effectuée à l'article premier permet d'établir cette définition et, d'autre part, il ne faut pas oublier que les citoyens sont souvent profanes en matière de science juridique. Aussi, ne s'agirait-il pas, par un titre de loi susceptible d'une interprétation erronée, de laisser supposer que désormais, en France, on pourrait "*s'endetter et ne pas rembourser*".

Votre commission vous propose donc **d'adopter un amendement** tendant à remplacer le mot "*endettement*" par le mot "*surendettement*" dans l'intitulé du projet de loi.

Division additionnelle avant l'article premier.

Ainsi que son intitulé le précise, le projet de loi tend à organiser la prévention et le règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers.

Sa présentation ne permet cependant pas de distinguer les dispositions qui résultent de chacune de ces orientations. Pour en faciliter la lecture et la compréhension, il conviendrait donc de prévoir son articulation autour de trois titres distincts, le premier relatif au règlement, le deuxième à la prévention et le troisième aux dispositions communes.

En conséquence, votre commission vous propose **d'adopter un amendement d'ordre rédactionnel** visant à insérer, avant l'article premier, un titre premier intitulé "*règlement des situations de surendettement des particuliers*".

Division additionnelle avant l'article premier.

Le règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers institue, d'une part, un règlement amiable et, d'autre part, un redressement judiciaire. Mais, d'un point de vue formel, l'enchaînement des articles ne permet pas de distinguer ces deux types de procédure.

Une meilleure lisibilité de la loi serait donc assurée par une repartition des dispositions en trois chapitres distincts, l'un regroupant les mesures de règlement amiable, l'autre celles de redressement judiciaire et le dernier celles communes à l'ensemble du titre.

Ces intitulés retiennent la terminologie adoptée par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 (chapitre VII), n° 85-98 du 25 janvier 1985 (chapitre I du titre I) et n° 88-1202 du 30 décembre 1988 (chapitre II) ayant instauré des dispositifs de même nature pour les commerçants, artisans, et agriculteurs.

Votre commission se trouve, ainsi, amenée à vous proposer **d'adopter un amendement rédactionnel** tendant à insérer, avant l'article premier, un chapitre premier relatif au règlement amiable.

Article premier.

Ouverture de la procédure de règlement amiable.

L'article premier précise les conditions d'ouverture de la procédure de règlement des difficultés nées d'un endettement excessif ainsi que l'instance compétente pour l'engager de manière amiable.

Les bénéficiaires de la nouvelle procédure sont définis à la fois par le caractère de leur situation et par la nature de leurs dettes. Ils doivent se trouver dans l'impossibilité d'assurer l'ensemble de leurs engagements financiers. Ceux-ci, qui ne doivent pas être d'origine professionnelle, peuvent englober les créances déjà exigibles tout comme celles à échoir.

Cette disposition, combinée avec l'article 8 du texte, **exclut spécifiquement du champ d'application de la loi** les professions libérales, tout au moins lorsque la défaillance trouve son origine dans l'exercice de leur activité. En revanche, les particuliers dont les difficultés sont prévisibles s'y trouvent inclus, même si leur endettement, au moment de l'engagement de la procédure, n'a aucun caractère critique.

Le texte précise, en outre, que les situations visées peuvent survenir du fait de "la diminution imprévue des revenus", cette dernière disposition ne possédant qu'une valeur illustrative.

Sous réserve de préciser que l'impossibilité d'honorer ses dettes soit **manifeste**, afin de fournir un critère de recevabilité sans équivoque et d'éviter une interprétation par trop extensive, votre commission **approuve la qualification** ainsi proposée pour l'endettement excessif. Cette qualification paraît, en effet, de nature

a fournir aux autorités chargées d'apprécier concrètement une situation de surendettement un critère, à la fois souple et précis, qui répond aux objections interdisant une définition générale de l'endettement excessif. Il permet, aussi, d'englober l'ensemble d'une situation, car toutes les dettes peuvent être prises en compte, quelle que soit leur origine, (remboursement de crédit, actes de consommation courante...) ou leur nature juridique (privée, fiscale, ou parafiscale).

La procédure peut être engagée par le débiteur satisfaisant aux conditions posées ou par un juge qui estime se trouver en présence d'une situation de surendettement, lorsqu'il est saisi d'une demande d'obtention de délai de paiement par un débiteur ou d'une action en recouvrement de créances.

Elle n'est donc pas ouverte directement aux créanciers, bien qu'ils puissent avoir intérêt à la mise en oeuvre d'une procédure collective. Cette exclusion est, cependant, approuvée par votre commission car les créanciers ne disposent pas, nécessairement, des informations suffisantes. Il convient surtout de réserver, au seul débiteur, une telle faculté par souci de préserver sa liberté de choix.

La procédure de règlement amiable est ouverte devant une commission administrative départementale. Cette disposition constitue une des caractéristiques majeures du projet de loi, car le droit français confie, traditionnellement, une telle compétence au juge judiciaire.

Dans le cadre de la loi n° 84-148 du 1er mars 1984, c'est le Président du tribunal de commerce qui convoque les dirigeants des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique qui ne respectent pas les conditions légales fixées en la matière (article 34) et qui nomme, à leur demande, un conciliateur (article 35). Selon les termes de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'entreprise agricole à son environnement économique et social, c'est le Président du tribunal de grande instance qui est saisi par les dirigeants des exploitations agricoles en difficulté, ou leur créancier, et qui a compétence pour désigner un conciliateur.

Le texte présenté par le Gouvernement exclut ce passage obligatoire devant le juge judiciaire. Certains craignent, de ce fait, que le débiteur surendetté ne puisse bénéficier des garanties qu'offre cette instance.

En effet, seul le juge judiciaire pourrait surseoir aux poursuites engagées à l'encontre d'une personne surendettée ou annuler tout ou partie d'un contrat qui lui serait opposé. La loi lui réserve exclusivement cette prérogative, sous certaines conditions, tant en matière commerciale que civile. L'attribution d'un tel pouvoir

a un organe administratif que ne prévoit pas le projet de loi - pourra, d'ailleurs être frappée d'inconstitutionnalité puisqu'il ressort de matières réservées, par nature, à l'autorité judiciaire.

En outre, le juge judiciaire dispose d'une compétence reconnue pour apprécier la réalité et le bien-fondé des créances, procéder à l'examen des contrats complexes et apprécier l'incidence de la nouvelle procédure sur les régimes matrimoniaux ou l'ordre des privilèges. Toutes ces analyses doivent être préalables à l'évaluation du surendettement.

Votre commission considère que l'ouverture d'un règlement amiable civil en l'absence du juge peut poser des **problèmes d'ordre juridique** qui devront être résolus, mais elle estime que leur portée ne doit pas être exagérée.

En matière agricole, se trouvent déjà prévues des modalités de conciliation amiables devant des commissions administratives dites "commissions Nallet" instaurées par voie réglementaire (circulaire n° 7.027 du 10 octobre 1988) et qui ne semblent pas rencontrer de difficultés notables. Ensuite, la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers offre, en raison de sa composition, des garanties de compétence qui pourraient aisément être renforcées.

Les dossiers qui lui seront communiqués ne devraient pas, non plus, présenter des obstacles juridiques insurmontables car ce sont principalement des personnes à revenus modestes qui se pourvoieront devant elle. Si elles sont mariées, leur régime matrimonial sera, le plus souvent, le régime légal. Si elles sont propriétaires de leur logement, la faiblesse probable de leur fortune exclut d'avance une composition patrimoniale trop complexe à dénuer.

Par ailleurs, la logique d'une procédure collective porte chaque créancier à défendre ses intérêts à l'encontre de tous les autres. De ce fait, des prêteurs professionnels, par exemple, auront tout avantage à dénoncer les vices rédhibitoires des contrats d'autres prêteurs. Comme il n'y a guère de raison qu'ils s'en abstiennent, ils peuvent, de ce point de vue, se révéler les alliés objectifs du débiteur.

Surtout, le juge n'est pas exclu du règlement amiable et il est même possible de l'impliquer davantage sans remettre en cause l'ensemble du dispositif.

En revanche, la crainte de son intervention est une incitation essentielle à la réussite de la conciliation puisque si les créanciers ne s'accordent pas entre eux, il pourra réduire d'autorité leurs créances dans des proportions non négligeables. Son

intervention automatique au début du processus interdirait, ou tout au moins, limiterait ce rôle de dissuasion et pourrait donc porter atteinte à l'efficacité du dispositif.

Enfin, si la nouvelle procédure était exclusivement ouverte devant le juge, le risque d'encombrement des tribunaux ne saurait être négligé. Il ne faut pas oublier que les situations de surendettement présentent un caractère d'urgence sociale et qu'elles doivent pouvoir être traitées rapidement. Or, si la commission peut se voir imposer d'aboutir à une solution dans des délais limités, il est impossible juridiquement de formuler une telle injonction à l'égard du juge sans porter atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Pour toutes ces raisons, et parce qu'en matière sociale les instances administratives ont déjà su faire la preuve de leur efficacité, votre commission est donc favorable au maintien d'une ouverture directe de la procédure de règlement amiable devant une commission administrative d'examen des situations d'endettement des particuliers.

Sans modifier cette disposition essentielle, elle vous propose cependant un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article premier afin de permettre :

- une conformité aux formules juridiques retenues par les dispositions législatives de même nature qui organisent actuellement le règlement amiable des difficultés des commerçants, artisans et agriculteurs ;

- une plus grande précision quant à la qualité des débiteurs concernés et à la nature de leur impossibilité à faire face à leurs dettes ;

- l'introduction de la notion de surendettement pour qualifier la situation visée et la substitution du mot "surendettement" au mot "endettement" dans l'intitulé de la commission départementale ;

- la suppression de la disposition relative à la saisine de la commission par un juge devant qui est portée une action en recouvrement de créance ou une demande d'obtention de délai de paiement. Cette disposition sera réintroduite ultérieurement.

En outre, cet amendement propose une validation du plan amiable par l'accord de certains des créanciers seulement, dès lors qu'ils sont les principaux créanciers du débiteur. Cette disposition, qui figure déjà dans la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, permet d'éviter que la conciliation puisse

echouer du fait de l'opposition d'un ou plusieurs créanciers ne présentant que de faibles créances mais refusant toute négociation.

Votre commission vous propose, en conséquence d'adopter l'article premier ainsi modifié.

Article 2.

Composition de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

La composition de cette commission doit être précisée par la loi. Elle possède, en effet, un caractère *sui generis* puisqu'en vertu d'articles ultérieurs on ne peut, dans certaines circonstances, lui opposer le secret professionnel, et qu'elle est autorisée à solliciter le concours d'autres personnes morales de droit public.

Elle comprend sept membres de droit :

le préfet qui la préside,

le trésorier payeur général, vice-président,

le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,

le directeur départemental des services fiscaux,

le directeur départemental de l'équipement,

le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales,

le représentant local de la Banque de France.

La plupart de ces fonctionnaires d'autorité disposent de prérogatives administratives en matière fiscale, d'aide au logement ou d'assistance sociale dont la mise en oeuvre éventuelle apparaît de nature à faciliter le traitement des situations de surendettement qui seront soumises à leur examen. Ils détiennent la majorité des voix.

La commission comprend, d'autre part, cinq personnalités choisies par le préfet, dont deux en fonction de leur compétence dans le domaine du crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs, et un huissier de justice, en activité ou honoraire.

Elle peut apparaître composer un aréopage de douze notables intimidants pour les requérants. Mais il appartiendra aux décrets ultérieurs de fixer des modalités d'examen des dossiers garantissant un traitement psychologiquement acceptable et évitant, notamment, une comparution directe des demandeurs devant l'ensemble des membres.

L'évidente influence sociale de ces derniers doit d'ailleurs être considérée comme un des éléments positifs du système mis en place puisqu'ils seront, sans doute, bien placés pour obtenir, auprès des grands services publics et des entreprises locales les mesures généreuses que pourrait nécessiter le rétablissement de situations difficiles.

Votre commission considère cependant que cette composition peut faire l'objet de plusieurs critiques.

La liberté laissée au préfet pour choisir ces membres qui ne sont pas désignés par la loi semble excessive, eu égard à la place déjà importante occupée par les représentants de l'administration au sein de la commission. Par ailleurs, il apparaît anormal à votre commission que les établissements de crédit ne soient pas représentés de la même manière que les associations familiales ou consoméristes.

Par ailleurs, la compétence reconnue des notaires en matière de régimes matrimoniaux et d'évaluation des biens immobiliers rend souhaitable leur participation à la procédure de règlement amiable.

Votre commission est également favorable au maintien des huissiers de justice qui sont des spécialistes des procédures de recouvrement et qui disposent d'une connaissance concrète des conséquences sociales du surendettement, particulièrement précieuse pour le déroulement des travaux. Il apparaît, toutefois, que la participation d'un huissier en activité, dans le département du ressort de la commission d'examen des situations d'endettement, peut faire craindre à quelques débiteurs en difficulté de se retrouver en présence d'une personne leur ayant remis un commandement ou pouvant leur en délivrer dans un proche avenir. Toutefois, une limitation de la représentation de la profession aux seuls membres honoraires conduirait à l'impossibilité de pourvoir le siège qui leur est réservé.

Aussi, votre commission vous propose t elle **plusieurs modifications pour ameliorer l'actuel dispositif** :

- la première prévoit que le préfet nomme les **personnalités autres que les membres de droit afin de limiter ses prérogatives d'appréciation en la matière** ;

la deuxième substitue au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale un représentant des services sociaux du département désigné par le Président du conseil général en raison des responsabilités de cette collectivité locale dans les enquêtes sociales pouvant être demandées par la commission ;

la troisième précise que deux de ces personnalités seront nommées sur proposition de l'association représentative des établissements de crédit. L'article 23 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 a imposé l'adhésion de tout établissement de crédit à un organisme professionnel ou à un organe central affilié à cette association qui a pour objet la représentation des intérêts collectifs de la profession. Elle se trouve donc parfaitement habilitée à faire une telle proposition en respectant la diversité des intérêts qu'elle représente ;

la quatrième ajoute un notaire à la liste des personnalités désignées par le Préfet et précise que l'huissier de justice est membre honoraire de la profession ou n'exerce pas dans le département du siège de la commission administrative.

Dans l'éventualité où l'un des membres de la commission se trouverait amené à ne pas participer à ses travaux en raison soit d'un empêchement, soit d'un lien personnel ou professionnel avec le débiteur ou l'un de ses créanciers, son remplacement doit être envisagé. Le problème ne se pose pas pour les membres de droit qui siègent *es qualite* et qui pourront donc déléguer l'un de leurs collaborateurs. En revanche, une disposition particulière reste à insérer dans le texte pour les membres désignés par le préfet.

Votre commission vous propose donc un **amendement** visant à compléter l'article 2 par deux alinéas supplémentaires repondant à ces objectifs.

Elle vous propose d'adopter l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Moyens d'information de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

Dans le projet du Gouvernement, les articles 3 et 4 décrivent les moyens d'information et la mission de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers. L'article 4 est consacré au premier point et l'article 3 traite principalement du second. La succession de ces dispositions ne correspond pas à l'enchaînement logique de la procédure. Elle pourrait laisser supposer que la commission traite un dossier avant d'avoir vérifié sa recevabilité. En outre, dans le texte originel, l'article 3 mêle des éléments communs aux deux ordres de préoccupation.

Par souci de clarté, votre commission estime préférable un réaménagement du texte sur ce point. Elle vous propose de l'effectuer en consacrant l'article 3 à l'énumération des moyens d'instruction de l'organe administratif chargé du règlement amiable et en réservant l'article 4 à la description de sa mission de conciliation.

En conséquence, elle vous propose un amendement visant à une nouvelle rédaction de l'article 3.

Cet amendement composé de trois alinéas, impose au débiteur une déclaration patrimoniale, élargit les moyens d'information de la commission administrative et maintient la possibilité d'enquêtes sociales prévue dans le texte initial

• Déclaration patrimoniale du débiteur

Paradoxalement, le projet de loi précise que la commission dresse la situation de l'endettement du débiteur sans imposer à ce dernier de communiquer les éléments permettant d'apprécier sa situation de surendettement.

Cette situation paraît de nature à compliquer l'appréciation de la recevabilité de la demande par la commission et à retarder le traitement du dossier. De ce fait, elle s'avère gênante car, par la suite, le texte fixe une durée maximale à la procédure de règlement amiable.

L'absence d'obligation de déclaration introduit aussi une équivoque sur le champ d'application du projet. L'article premier n'évoquant que la baisse des revenus comme cause de l'impossibilité

pour le débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes, il ne conviendrait pas que puissent bénéficier des mesures envisagées, au motif de la faiblesse de leur revenu, des personnes qui possèdent des actifs dont la vente suffirait à indemniser leur créancier dans le cadre des procédures de droit commun.

Enfin, le silence du texte sur cette question ne permet pas de disposer d'un critère simple permettant d'apprécier la bonne foi du débiteur. Des inexactitudes ou des oublis graves dans une déclaration de l'ensemble du patrimoine permettraient, à l'inverse, de démontrer aisément le caractère frauduleux d'une démarche.

L'amendement propose précise donc que le débiteur déclare les éléments actifs et passifs de son patrimoine à la commission. La conception juridique du patrimoine, ensemble des rapports de droit appréciables en argent qui ont pour sujet une même personne permet d'englober tous ces renseignements permettant d'évaluer sa situation.

● Renforcement des moyens d'information de la commission

Le texte initial dispose que la commission peut obtenir communication de tous renseignements auprès des administrations et des établissements de crédit sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. La nouvelle rédaction limite cette prérogative aux seuls renseignements de nature à lui procurer une information sur la situation du débiteur et ses évolutions envisageables. Mais elle élargit son champ d'application en y intégrant les organismes de sécurité sociale ainsi que les services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiements. Elle précise que, non seulement le secret professionnel, mais aussi toutes dispositions contraires ne peuvent être opposés à ses demandes.

En outre, la nouvelle rédaction rappelle le caractère public des administrations auxquelles la commission peut s'adresser.

Ce dispositif réaménagé donne, au total, à la commission départementale, les moyens d'information renforcés, nécessaires au bon accomplissement de sa mission.

L'article 36 de la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et l'article 24 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social confèrent d'ailleurs, au juge, des prérogatives similaires pour lui permettre d'assurer une mission de même nature.

• **Maintien des enquêtes sociales**

L'article 4 du texte du Gouvernement prévoit que la commission départementale peut demander des enquêtes sociales aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale. Cette possibilité est maintenue au troisième alinéa de l'article 3 tel qu'il résulte de la nouvelle rédaction. Les résultats de telles enquêtes apparaissent, en effet, susceptibles de compléter utilement, par des éléments qualitatifs, les informations de nature patrimoniale pouvant être obtenues sur le fondement des dispositions précédentes.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter l'article 3 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 3.

Recours contentieux contre les décisions de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

L'examen de la situation du débiteur conduit logiquement la commission à accepter ou à rejeter sa demande.

Cette décision de nature à faire grief pourrait donc entraîner un recours contentieux du débiteur lui-même ou de l'un de ses créanciers.

Le silence du texte sur la question entraîne l'application des règles de droit commun et, s'agissant d'une décision prise par une autorité administrative, attribue la compétence contentieuse à la juridiction administrative. Or, la poursuite de la procédure en cas d'acceptation de la demande et d'échec de la conciliation porte l'affaire à l'appréciation du juge d'instance qui peut trancher au fond.

Son appréciation peut se trouver différente de celle du juge administratif saisi du même dossier. Ainsi, un créancier contestant la décision de la commission, acceptant la demande du débiteur, peut se voir donner raison par le tribunal administratif pendant que le juge d'instance, décidant sur la même affaire, lui imposerait une réduction de sa créance.

Cette complication n'est pas souhaitable et votre commission, pour résoudre ce problème, estime nécessaire de confier

au juge d'instance l'examen des recours contre les décisions de la commission.

Une telle solution, qui déroge au principe de séparation des deux ordres de juridiction, a déjà été adoptée par le législateur. La loi n° 89 531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence du marché financier dispose, en son article 12, que *"l'examen des recours contre les décisions de la commission des opérations de bourse autres que celles qui ont un caractère réglementaire relève de la compétence du juge judiciaire"*. De même, l'article 12 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence prévoit que les décisions du Conseil national de la concurrence peuvent faire l'objet d'un recours en annulation et en réformation devant la Cour d'Appel de Paris.

Le Conseil constitutionnel, saisi de cette dernière disposition, a considéré, dans sa décision n° 86-224 du 23 janvier 1987 que : *"Les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle"*.

Il a cependant estimé que : *"dans la mise en oeuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé"*.

En l'espèce, il a d'ailleurs décidé que : *"cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle, justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice, ne reconnaît pas le principe fondamental ci-dessus analysé tel qu'il est reconnu par les lois de la République"*.

L'intérêt d'une bonne administration de la justice est l'objet même du présent article. Votre commission souhaite vous voir l'adopter dans la rédaction qu'elle vous propose.

Article 4.

Missions de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

Dans le projet du Gouvernement, le rôle de la commission départementale se trouve décrit à l'article 3. La réorganisation du dispositif qui vous a été soumise lors de l'examen de cet article, conduit votre commission à vous proposer un amendement visant à une nouvelle rédaction de l'article 4.

Celui-ci reprend la majeure partie de l'alinéa premier de l'article 3 du texte gouvernemental et confirme que la mission essentielle de l'instance administrative compétente pour l'examen des situations d'endettement des particuliers reste la conciliation des parties en vue de l'élaboration d'un plan amiable de redressement. Votre commission maintient l'énoncé indicatif des mesures que peut comporter le plan bien qu'il n'ait aucun caractère normatif car il lui est apparu qu'il pouvait guider utilement la recherche d'un accord

En revanche, elle considère qu'il est nécessaire de corriger dans le cadre de l'article 4 l'indication, figurant à l'alinéa 2 de l'article 3 dans le projet gouvernemental, selon laquelle "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". L'actuelle rédaction ne confère un caractère légal qu'aux seules stipulations du plan qui mettent une obligation d'agir à la charge du débiteur. A contrario, elle pourrait s'interpréter comme une interdiction des mesures lui imposant une abstention. Or, de telles clauses prohibant, par exemple, les actes de disposition patrimoniale ou d'aggravation de l'endettement devraient pouvoir figurer dans les plans conventionnels sous peine d'inciter les créanciers à l'intransigeance.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

Interdiction de divulguer des informations à des tiers.

Lors de l'examen de sa situation par la commission, le débiteur est amené à livrer, ou à voir rapporter sur son compte, des informations d'ordre patrimonial, matrimonial et professionnel qui concernent sa plus stricte intimité. Dans le cadre de la procédure, ces renseignements confidentiels peuvent être communiqués, en totalité ou en partie, aux membres de la commission et aux créanciers. De même, la mise en œuvre du règlement amiable peut être portée à la connaissance des personnes chargées par la commission d'une enquête sociale ou de la fourniture d'informations.

Pour éviter une atteinte grave à la vie privée du débiteur, il est donc nécessaire d'interdire strictement à toute personne informée des éléments du dossier de les révéler à des tiers. Si, dans le cadre de leurs fonctions, les agents publics pouvant intervenir à la procédure sont soumis à l'obligation de réserve, les autres participants peuvent ne pas être subordonnés à une obligation générale garante de leur silence.

L'article 5 institue cette obligation et réprime sa transgression par les peines prévues à l'article 373 du Code pénal, à savoir un emprisonnement d'un mois à six mois et une amende de 500 F à 15.000 F.

Cependant, sa formulation reste quelque peu imprécise. Il vise les membres de la commission et les personnes appelées à y participer. Or, littéralement, ces dernières ne peuvent être que les membres de la commission. Les créanciers et les autres intervenants extérieurs ne participent pas à la commission même s'ils participent à ses travaux.

De plus, l'article ne s'applique qu'aux informations obtenues dans le cadre de la mission. Mais si, à l'évidence, les membres de la commission, les enquêteurs sociaux et les autres intervenants extérieurs sont investis d'une mission, votre commission s'est demandée si le terme pouvait raisonnablement correspondre à la nature de l'intervention des créanciers.

Elle souhaite donc apporter **deux modifications** à ce dispositif.

L'une le complétant en indiquant qu'il s'applique à toute personne qui participe aux travaux de la commission départementale ou qui est appelée au redressement amiable ;

L'autre précisant que son champ d'application englobe l'ensemble des informations ayant pu être obtenues dans le cadre de la procédure instituée au titre premier.

Elle vous invite, en conséquence, à **adopter cet article ainsi modifié.**

Article 6.

Échec du règlement amiable.

Cet article limite à deux mois, à compter de la saisine de la commission départementale, la **durée maximale de la procédure de règlement amiable**. Il retient **deux hypothèses d'échec** :

- l'absence d'accord dans le délai fixé ;
- la manifestation d'un désaccord irréductible de l'un des créanciers par l'engagement ou la poursuite d'une procédure d'exécution.

Dans ces cas, le débiteur ou les autres créanciers peuvent saisir le juge d'instance à qui la commission transmet le dossier. Le juge intervient quand l'inutilité de la négociation a été démontrée.

Votre commission est favorable à ce dispositif, qui reste conforme à son souci de pragmatisme et d'efficacité, sous réserve d'une harmonisation avec la rédaction qu'elle vous a proposée à l'article premier et qui valide la conclusion du pacte conclu avec les seuls principaux créanciers. Il ne conviendrait pas, en effet, d'offrir à chacun des intéressés, et plus spécialement au débiteur, un prétexte à se pourvoir devant le juge au motif qu'un créancier obstiné, ne disposant que d'une petite créance, ne veut pas négocier.

Pour renforcer l'équilibre de l'ensemble de la procédure, votre commission vous présente un **amendement** sur ce point.

Celui-ci propose également **deux modifications** de nature rédactionnelle. L'une vise à écarter toute équivoque dans le décompte du délai de deux mois imparti à la commission départementale, en soulignant qu'il s'agit de la saisine de la commission et non de celle d'un juge lui ayant transmis le dossier ; l'autre met la rédaction de l'article 6 en conformité avec les aménagements portés aux articles 3 et 4.

Enfin, cet amendement qualifie la nature de la procédure engagée devant le juge d'instance en cas d'échec de la conciliation, en précisant qu'il s'agit d'une demande visant à ouvrir une procédure de redressement judiciaire.

Votre commission souligne, à ce propos, que dans l'hypothèse d'une réussite de la conciliation, il n'est pas prévu d'homologation judiciaire du plan. En conséquence, son régime juridique sera réglé par le droit général de contrats.

Votre commission vous propose donc **d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

Chapitre additionnel avant l'article 7.

Par coordination avec les modifications rédactionnelles souhaitées avant l'article premier, votre commission vous propose **d'adopter un amendement** tendant à l'insertion d'un chapitre II intitulé "redressement judiciaire".

Article additionnel avant l'article 7

Ouverture de la procédure de redressement judiciaire.

L'article 7, dans la rédaction projetée par le Gouvernement, réserve exclusivement l'intervention du juge aux hypothèses envisagées par l'article 6, à savoir :

soit l'absence d'intervention d'un accord dans les deux mois suivant la saisine de la commission d'examen des situations d'endettement des particuliers,

soit l'engagement ou la poursuite d'une procédure d'exécution par un créancier.

Ces conditions restrictives sont peu protectrices des intérêts du débiteur surendetté à l'encontre duquel un créancier a engagé une procédure de saisie-arrêt sur salaire ou de saisie-exécution sur ses meubles ou encore de saisie immobilière, puisqu'il ne peut se pourvoir directement devant le juge pour lui demander de suspendre ces voies d'exécution.

S'il s'adresse à la commission uniquement pour faire constater la procédure d'exécution, il perd un temps précieux. S'il se trouve amené à accepter une négociation, il l'engage dans les plus mauvaises conditions, car ses créanciers, munis d'un acte exécutoire, peuvent effectuer une saisie dans des délais très brefs.

En outre, le mécanisme juridique mis en place par le projet est contraire aux principes qui l'inspiraient puisque si le débiteur poursuivi se retrouve devant le juge en vertu de l'article 6, ce dernier ne peut le renvoyer devant la commission. La conciliation devient judiciaire et perd l'originalité qui la caractérisait.

Votre commission estime ainsi que les règles de saisine du juge sont par trop limitatives. Elle souhaite **ajouter avant l'article 7 un article additionnel** qui corrigerait cette rigueur excessive en ouvrant au débiteur surendetté poursuivi par ses créanciers un recours direct devant le tribunal d'instance.

Cet article additionnel comporte, par ailleurs, un **premier alinéa** qui institue, en la forme et selon des termes similaires aux dispositions législatives de même nature intervenues antérieurement pour les commerçants, artisans et agriculteurs, la procédure civile collective de redressement judiciaire, implicitement prévue dans le texte originel de l'article 7.

Il offre également, en son **troisième alinéa**, une possibilité d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire à tout juge saisi d'une action en recouvrement de créance, d'une demande d'obtention de délai de paiement ou d'une demande de sursis à l'exécution des poursuites, la première étant engagée par un créancier, les deux dernières par un débiteur.

Votre commission estime que cette disposition figurant, sous une forme différente, au deuxième alinéa de l'article premier du projet de loi, trouve davantage sa place dans cet article additionnel. Cette disposition apporte, en outre, une double modification au texte originel en ce sens qu'elle :

- élargit la possibilité d'ouverture du redressement judiciaire au juge saisi d'une demande de sursis à l'exécution des poursuites telle que prévue à l'article 1244 du code civil,

- ne prévoit pas la saisine directe de la commission départementale par le juge.

Votre commission vous invite, en conséquence, à **adopter le présent article** dans la rédaction qu'elle vous propose.

Article additionnel avant l'article 7.

Mise en oeuvre de la procédure de redressement judiciaire.

Dans le cadre de l'article 7 du projet de loi, la procédure de redressement judiciaire se trouve mise en oeuvre par le juge d'instance qui peut chercher à concilier les parties, faire publier un appel aux créanciers, s'assurer du bien-fondé des créances et décider de prononcer la suspension des procédures civiles d'exécution.

Votre commission estime judicieux de confier au juge d'instance la responsabilité de la mise en oeuvre du redressement judiciaire. Proche du justiciable, facile d'accès et peu coûteux puisqu'il siège au chef-lieu de canton, il connaît des règles de procédure simplifiées et peut être saisi sans ministère d'avocat.

En revanche, on se trouve amené à formuler plusieurs critiques quant aux moyens d'information dont il est doté, à ses pouvoirs en matière de suspension des poursuites et au rôle de

conciliation qui lui sont confères dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire.

● **Moyens d'information du juge d'instance**

Dans la logique du projet de loi examiné, le juge d'instance ne peut avoir à apprécier la situation d'une personne surendettée qu'à la suite d'une saisine préalable de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers. Dans cette perspective, on peut supposer que le juge, à qui la commission départementale transmet le dossier de l'intéressé, bénéficie du travail d'instruction que celle-ci a effectué directement ou par l'intermédiaire soit des services compétents des collectivités territoriales soit des organismes de sécurité sociale. Il est d'ailleurs permis de douter que cette tâche eût pu être menée à bien si le passage devant l'instance administrative n'avait été que la formalité à accomplir pour pouvoir saisir le juge d'une demande de suspension des poursuites.

Mais, en tout état de cause, votre commission a souhaité permettre au débiteur surendetté un recours direct devant le juge d'instance en cas de voies d'exécution engagées à son encontre. Par souci de cohérence, elle est donc amenée à vous proposer d'attribuer au juge des moyens d'information sur la situation du demandeur équivalents à ceux mis à la disposition de la commission administrative. Le juge doit pouvoir obtenir du requérant la déclaration des éléments actifs et passifs de son patrimoine qui permettront de dresser son état d'endettement et se faire communiquer toute information nécessaire à son appréciation. L'harmonie du dispositif rend nécessaire de telles mesures.

● **Les pouvoirs du juge d'instance en matière de suspension des procédures civiles d'exécution**

L'article 7 du projet de loi prévoit que le juge d'instance peut prononcer, s'il y a lieu, la suspension, jusqu'au jugement, des procédures civiles d'exécution portant sur les dettes autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale.

Remarquons, tout d'abord, que la seule limite fixée à la suspension des poursuites décidée par le juge se trouve être la date de son jugement. Il en résulte que, si celui-ci intervient tardivement, non seulement les créanciers se trouvent privés de tout moyen de recouvrement, mais, surtout, le débiteur voit s'accumuler le poids des intérêts. Ceci ne peut que contribuer à l'aggravation d'une situation qui, par hypothèse, est déjà critique.

Il est évident que le législateur ne peut imposer au juge un délai pour statuer. Une telle disposition porterait atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire rappelée par l'article 64 de la Constitution et présenterait un caractère inconstitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel considère, en effet, qu'il *"résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement"* (Décision du 22 juillet 1980, validation d'actes administratifs).

Cependant, votre commission estime que, sans empiéter sur le caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, le législateur peut résoudre ce problème sérieux **par une limitation de la suspension des poursuites à deux mois renouvelables**. L'article 26 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a d'ailleurs déjà institué une telle mesure dans un contexte similaire puisqu'il indique en son alinéa premier : *"le président qui nomme un conciliateur en application de l'article 25 peut également prononcer la suspension provisoire des poursuites pour un délai n'excédant pas deux mois."*

Votre commission s'est par ailleurs interrogée sur les raisons pouvant justifier **le régime dérogatoire consenti aux dettes fiscales et parafiscales ainsi qu'aux dettes à l'égard des organismes de sécurité sociale**.

Eu égard aux catégories de la population concernées par le surendettement, les créances de sécurité sociale incluses dans la dette globale n'apparaissent guère pouvoir être les charges dues par une personne physique employant du personnel de maison. En revanche, elles peuvent correspondre aux créances alimentaires recouvrées par les caisses d'allocations familiales sur le fondement de la loi n° 84-1172 du 22 décembre 1984 ayant complété la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire. Celles-ci assurent l'entretien des enfants et de l'ancienne épouse du débiteur défaillant. Leur exclusion du champ de la suspension des poursuites se révèle légitime, à condition de préciser la nature exacte de ces créances et de ne pas les limiter au seul cas de perception par les caisses d'allocations familiales.

Les dettes non professionnelles fiscales et parafiscales qui peuvent être exigées d'une personne physique regroupent les impôts directs (impôts sur le revenu, impôts locaux) et la redevance télévisée qui sont recouvrées par les comptables du Trésor. D'aucuns justifient l'exclusion de ces dettes d'une suspension, par le juge judiciaire, des

voies d'exécution engagées pour les recouvrir par l'application du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires résultant de la conception française de la séparation des pouvoirs. Considéré par le Conseil Constitutionnel comme figurant au nombre des "*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*", il implique que "*l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif relève de la compétence de la juridiction administrative*" (Conseil constitutionnel, 23 janvier 1987).

Or, la suspension de l'exécution d'une décision administrative ne constitue, en aucune manière, une annulation ou une réformation de ladite décision. Sa limitation, dans le temps, a deux mois renouvelables en réduit, d'ailleurs, étroitement la portée.

Une telle mesure n'emporte aucune appréciation de l'assiette, du calcul ou de la validité de l'impôt dont l'estimation, en matière d'imposition directe, incombe au tribunal administratif (l'article L.199 du livre des procédures fiscales).

Bien plus, les articles L.281 du livre des procédures fiscales, qui organisent les droits des contribuables faisant opposition aux poursuites dont ils sont l'objet de la part de l'administration, attribuent au tribunal de grande instance, la compétence d'apprécier la régularité en la forme de l'acte de poursuite.

Enfin, l'article 47 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, permet, dans le cadre de la procédure de redressement, au juge judiciaire d'arrêter ou d'interdire toute voie d'exécution de la part des créanciers, tant sur les meubles que sur les immeubles. La règle s'applique à tous les créanciers dont la créance a son origine antérieurement au jugement d'ouverture de la procédure, qu'il s'agisse de créanciers chirographaires ou de ceux dont les créances sont garanties par un privilège, une hypothèque, un nantissement y compris le Trésor public et la sécurité sociale.

L'exclusion des dettes fiscales en matière de surendettement se comprend d'autant moins que la procédure est d'ordre collectif et implique un traitement équivalent de tous les créanciers. Elle répond, en outre, à un objectif social dans la poursuite duquel les pouvoirs publics devraient pouvoir jouer un rôle exemplaire. L'opinion publique comprendrait sans doute mal que la loi, votée à l'initiative du Gouvernement, exclue l'Etat des obligations qu'il impose aux autres acteurs de la vie nationale. Elle le comprendrait d'autant moins que le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, chargé de la consommation a reconnu, au cours de son audition par votre Commission des Affaires économiques et du Plan, le

17 octobre 1989, que ces dettes ne représentaient qu'une faible partie de la charge des familles surendettées.

Votre commission est donc d'avis, si la situation l'exige, de permettre au **juge d'instance** saisi d'une demande relevant de la procédure de traitement du surendettement de **prononcer la suspension des procédures d'exécution portant sur toutes les dettes, à l'exception de celles d'aliment.**

• **Pouvoirs de conciliation du juge d'instance**

L'article 7 du projet autorise également le juge d'instance à tenter de concilier le débiteur et ses créanciers, en vue d'établir un plan conventionnel de redressement. Cette possibilité se justifie, dans le cadre du dispositif examiné, par le fait que le juge ne peut renvoyer l'affaire à la **commission départementale d'examen de la situation d'endettement**. Mais, dès lors qu'il peut être saisi directement, cette option n'a plus de raison de persister.

A l'inverse, si la situation qui lui est présentée l'exige absolument ou si tout aboutissement d'un règlement amiable est exclu, votre commission considère qu'il n'y a aucune raison de ne pas permettre au juge de traiter directement le dossier sur le fondement des pouvoirs que lui confère l'article 7. Le caractère exceptionnel de cette mesure ne permettrait sa mise en oeuvre que dans l'hypothèse où le renvoi à la commission administrative ne pourrait qu'entraîner une perte de temps inutile.

Enfin, votre commission estime que, dans l'hypothèse où le juge d'instance charge la commission instituée à l'article premier de conduire une procédure de conciliation, celle-ci doit lui rendre compte de sa mission.

Au total, hormis le prononcé d'une suspension des poursuites, le juge n'intervient directement que si la commission départementale a échoué ou si, n'ayant pas été saisie parallèlement, la gravité de la situation le nécessite.

En conséquence, **votre commission** vous propose d'insérer, avant l'article 7, un article additionnel satisfaisant aux arguments qu'elle vous a exposés.

Il doit incidemment être observé que le dispositif organisé par cet article additionnel implique que tout juge judiciaire autre que le juge d'instance :

devant qui est portée une action en recouvrement de créance, une demande de délai de paiement ou de demande de sursis à l'exécution des poursuites,

et qui estime se trouver en présence d'une situation de surendettement,

renvoie l'affaire devant le juge d'instance et non pas devant la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers tel que cela est prévu au deuxième alinéa de l'article premier du projet.

Votre commission souhaite donc vous voir adopter le présent article dans la rédaction qu'elle vous propose.

Article 7.

Pouvoirs du juge dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire.

Votre commission ayant souhaité remplacer les dispositions prévues aux trois premiers alinéas de cet article par deux articles additionnels insérés avant l'article 7, elle vous propose, par conséquent, de supprimer ici ces alinéas.

Avec le même souci de coordination, elle vous suggère d'adopter, au début du quatrième alinéa, **un amendement** tendant à confirmer que le redressement de la situation du débiteur incombe au juge d'instance

Les quatrième à septième alinéas de l'article organisent les pouvoirs conférés au juge d'instance pour apporter une solution aux situations de surendettement qui n'auraient pas trouvé de conclusion amiable.

- Le quatrième alinéa lui permet de reporter ou d'échelonner le paiement des dettes sans que le délai accordé puisse excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours. Ces délais s'interprètent comme ouvrant une

alternative au juge. Il peut, quel que soit le nombre d'années pendant lequel le débiteur doit continuer à rembourser un emprunt, fixer le délai de report ou d'échelonnement à cinq ans. Toutefois, si la durée du remboursement excède dix ans peut-il différer ou étaler les paiements sur une période qui ne peut être inférieure à la moitié de celle qui restait à courir. Ainsi, pour un emprunt sur quinze ans qu'un débiteur surendette est incapable de rembourser, après un an, le juge pourrait décider de retenir un délai de sept ans. Cette prerogative se révèle nettement exorbitante du droit commun reposant sur l'article 1244 du code civil qui n'autorise qu'une suspension maximale de deux ans des obligations du débiteur. Votre commission est cependant d'avis d'approuver cette disposition en raison du caractère exceptionnel des situations qu'il s'agit de régler.

Elle vous propose simplement un **amendement** rédactionnel tendant à rappeler que, en raison de leur caractère spécifique, cette disposition ne s'applique pas aux dettes fiscales, parafiscales ou à l'égard des organismes de sécurité sociale.

● **Le cinquième alinéa** complète cette mesure. Sur décision du juge, les sommes correspondant aux échéances reportées portent intérêt à taux réduit ou s'imputent d'abord sur le capital. En droit, ces mesures ne sont pas cumulatives. Mais aucune limite n'étant fixée à la réduction du taux d'intérêt, un taux d'intérêt nul entraînerait, en fait, leur addition puisque, dans cette hypothèse, tous les paiements remboursent le capital.

L'article 8 de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 et l'article 14 de la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 confèrent déjà au juge la possibilité de décider que les sommes dues ne porteront pas d'intérêt mais ils s'appliquent dans le cadre de l'article 1244 du code civil et ne peuvent jouer que pour deux ans au maximum.

La conjugaison des mesures prévues au sixième alinéa du projet avec celles de l'alinéa précédent confèrent donc au juge un pouvoir allant à l'encontre d'obligations régulièrement souscrites. Votre commission y est hostile ; il lui paraît préférable de préciser que le taux réduit ne peut être inférieur au taux d'intérêt légal. Elle vous présente donc un **amendement en ce sens**.

● Les mesures prévues au deux alinéas précédents peuvent être subordonnées, sur le fondement du sixième alinéa, à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter et à garantir le paiement de sa dette. Votre commission, tout comme elle l'a déjà fait lors de l'examen de l'article 4, observe que cette rédaction laisse supposer que le débiteur pourrait ne pas être contraint à s'abstenir d'effectuer certains actes ; elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** ouvrant cette possibilité.

• Le septième alinéa tente d'apporter une réponse judiciaire aux problèmes que connaissent les familles surendettées qui, obligées de vendre leur logement n'ont pu apurer le solde de leur emprunt avec le fruit de la vente. Après avoir cherché à se reloger comme locataires, elles restent tenues au remboursement d'un prêt contracté pour l'achat d'une résidence qu'elles ont perdu. Leur situation est parfois critique.

Le texte prévoit que, dans certaines conditions, le juge peut réduire le solde de leur dette dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un échelonnement comme indiqué au quatrième alinéa, soit compatible avec leurs ressources et leurs charges.

Le texte n'institue pas une liquidation judiciaire puisqu'il ne vise que certaines dettes et qu'il ne prévoit pas leur apurement mais leur réduction. Il faut cependant souligner que l'importance de la réduction dépend de l'appréciation du juge et que, s'il l'estime nécessaire, il peut ramener le montant des remboursements à des sommes symboliques.

Votre commission n'est pas défavorable à une disposition de cette nature. Certaines situations critiques qui ne sont pas susceptibles d'être améliorées par les mesures prévues aux alinéas précédents, pourraient l'être par une procédure exceptionnelle.

Elle remarque, toutefois, que l'orientation choisie ne va pas sans poser quelques problèmes d'ordre juridique et qu'elle pêche par quelques incertitudes de formulation.

Il faut d'abord souligner qu'elle contredit un principe essentiel du droit civil, qui veut que les créanciers hypothécaires soient privilégiés par rapport aux créanciers chirographaires qui, eux, ne disposent d'aucune sûreté réelle. Certes, les créanciers hypothécaires, concernés ici, ont fait jouer leur garantie au moment de la vente du bien et en ont obtenu le montant comme remboursement partiel de leur créance. Ils sont devenus simples créanciers chirographaires. Mais le régime discriminatoire qui leur est appliqué résulte de l'origine hypothécaire de leur créance chirographaire. Le paradoxe peut surprendre.

L'expression "vente sur décision de justice" cherche sans doute à désigner ici les ventes "à la barre du tribunal" à la suite d'une saisie immobilière. Toutefois, la formule n'existe pas dans le code civil pour désigner ce type de vente et son interprétation restrictive conduirait à la limiter aux seuls cas de licitation judiciaire (article 1686 du code civil).

Plus préoccupante, la rédaction du début de l'alinéa peut entraîner une interprétation extensive laissant supposer une application de la disposition même si la vente a eu lieu antérieurement à la promulgation de la loi.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est indiqué dans le texte, les hypothèques ne sont pas prises sur un bien en "garantie de son prix d'acquisition" mais en garantie des prêts consentis pour son acquisition.

Enfin, la rédaction retenue écarte du champ d'application de la loi les ventes amiables alors que les difficultés résultant d'un solde d'emprunt immobilier non apuré se posent aussi dans cette hypothèse.

Votre commission n'est pas d'avis d'étendre un dispositif d'exception, figurant au cœur d'une loi dérogeant à la législation générale, à l'ensemble des ventes laissant un solde de dette au vendeur même si ce solde reste un des éléments de son surendettement. Un traitement équivalent de toutes les ventes emportant cette conséquence pénaliserait le recours aux ventes amiables et favoriserait des comportements de fuite devant les responsabilités qu'imposent un emprunt immobilier. Il risquerait d'entraîner plus d'inconvénients que d'avantages pour les personnes qu'il s'agit de protéger.

Pourtant, il apparaît regrettable à votre commission que les ventes amiables survenues dans le cadre de la procédure de conciliation ne puissent pas bénéficier de ce traitement favorable dès lors que le plan conventionnel n'a pas su prévoir l'éventualité du prix de cession de logement.

Elle vous présente donc un amendement, en ce sens, au septième alinéa de l'article.

Elle vous invite à adopter l'article 7 ainsi modifié.

Division additionnelle avant l'article 8.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement de coordination visant à insérer un chapitre III intitulé "dispositions communes au titre premier".

Article additionnel avant l'article 8.

Déchéance du bénéfice des dispositions du titre premier.

Le projet a pour objectif d'apporter une solution aux difficultés des débiteurs surendettés sans pour autant favoriser des détournements de procédure qui permettraient de ne pas rembourser des dettes régulièrement contractées.

Votre commission a fait siennes ces préoccupations. Elle remarque, cependant, une lacune sérieuse dans le dispositif présenté : il ne comporte aucune disposition garantissant l'exclusion des débiteurs de mauvaise foi qui auraient pu tromper la vigilance du juge ou de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

Les dispositions qu'elle vous a proposées pour améliorer les moyens d'évaluation de ces instances, même si elles permettent de mieux connaître les débiteurs malheureux et de bonne foi, ne suffisent cependant pas à garantir le résultat recherché.

Elle vous propose donc d'ajouter un article additionnel avant l'article 8 pour déchoir du bénéfice des procédures instituées les personnes de mauvaise foi qui seraient tentées d'en abuser.

Par ailleurs, elle se refuse à prévoir une sanction pénale de ces abus en raison :

- d'une part, du caractère disproportionné d'une telle disposition avec les détournements qu'il s'agit de dissuader et de réprimer ;

- d'autre part, du fait que la règle "le criminel tient le civil en état" permettrait aux créanciers mal intentionnés de paralyser

une procédure engagée devant le juge d'instance en excipant d'une infraction devant le juge pénal.

Elle vous invite à adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel avant l'article 8.

Remise de dettes par l'Administration.

Dans le cadre des procédures de règlement amiable ou de redressement judiciaire prévues par le projet de loi, les comptables du Trésor (pour la redevance télévisée et les majorations de 10 % pour retard dans le paiement) et les directeurs départementaux des services fiscaux (pour les impôts directs, leur majoration, et les amendes fiscales) peuvent se trouver sollicités pour remettre tout ou partie des créances qu'ils exigent.

Leur part est le plus souvent minime dans le montant global de la dette mais la contribution des pouvoirs publics à son allègement peut avoir un effet d'entraînement sur le comportement des autres créanciers.

Pour les créances relevant de la compétence des comptables du Trésor, l'article 1912 du Code général des impôts confie au ministre des Finances le soin de fixer les conditions dans lesquelles des remises ou modération de frais de poursuites et de majorations appliquées au titre des articles 1761 et 1762 du même code pourront être accordées à titre gracieux. L'intervention d'un texte réglementaire suffit à régler la question pour ces frais et majorations ainsi que pour la redevance télévisée sur le fondement de l'article 1635 ter

Pour les créances ressortant de la compétence de l'administration fiscale, le texte de référence est l'article L.247 du Livre des procédures fiscales, qui autorise l'administration à accorder, sur la demande du contribuable :

"1° Des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence ;

2° Des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elle s'ajoutent sont définitives ;

3° Par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives".

Ces dispositions expressément visées par l'article 179 du décret en Conseil d'Etat pris sur le fondement de l'article 24, troisième alinéa de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 sont interprétées très libéralement par l'administration dans le cas des liquidations judiciaires appliquées aux entreprises. Les critères administratifs d'une "gêne durable et réelle" ne sont pas exigés (Journal officiel, questions Assemblée nationale, 15 octobre 1984, page 4586). Il est vrai que les notions de gêne ou d'indigence sont des notions civilistes et trouveraient difficilement à s'appliquer en matière commerciale.

Toutefois, il est à craindre que pour les situations de surendettement des particuliers, ces dispositions ne puissent être interprétées avec la même bienveillance. La gêne et l'indigence prévues au 1° de l'article L.247, pour des remises totales ou partielles d'impôts directs, peuvent, certes, être assimilées à un endettement excessif. Mais l'impossibilité exigée par la même disposition pourrait ne plus être caractérisée au cours de la procédure de règlement amiable engagée devant la commission ou après une décision du juge.

En effet, dans l'hypothèse où le contribuable ne peut payer ses impôts à cause de ses dettes privées, si ses créanciers sont disposés à lui en remettre une partie, l'administration fiscale serait en droit de considérer qu'il n'y a plus "*impossibilité de payer*" puisque sa solvabilité se trouve rétablie. Cette interprétation restrictive apparaît, d'ailleurs, difficile à éviter dans le cadre d'une procédure amiable puisque le 3° de l'article L.247 limite aux seules "*atténuations d'amendes fiscales ou de majoration d'impôts*" les pouvoirs ouverts à l'administration par voie de transaction.

Or, la paralysie que la loi impose à l'administration fiscale en la matière peut avoir des effets néfastes sur la conciliation car elle sera considérée par les créanciers privés comme un moyen détourné de leur faire rembourser les dettes du débiteur à l'égard de l'Etat.

De ce fait, ils pourraient être peu enclins à adopter, eux-mêmes, une position généreuse.

Votre commission trouve regrettable que la loi puisse être interprétée comme interdisant à l'administration fiscale de prendre ses responsabilités en la matière.

Les pouvoirs publics doivent pouvoir favoriser l'aboutissement d'une solution amiable. Elle vous propose, en conséquence, un amendement à l'article L.247 du Livre des procédures fiscales.

Ledit amendement ne vise nullement à contraindre l'administration à la remise des dettes fiscales. Son appréciation doit rester souveraine. L'égalité des citoyens devant l'impôt interdit que les budgets publics financent la légèreté de prêteurs peu sourcilleux. Il s'agit simplement de conférer une plus grande liberté d'action à l'administration fiscale lorsqu'elle a à connaître des situations de surendettement.

Une telle disposition apparaît même à votre commission comme un moyen de prévenir des dépenses publiques beaucoup plus importantes que le montant de la remise car si la situation du contribuable ne peut être redressée, il sera pris en charge, partiellement ou totalement, par les budgets sociaux des collectivités publiques. Un léger effort financier au moment où sa situation semble préférable, humainement et économiquement, à une assistance sociale coûteuse et déresponsabilisante.

En conséquence, votre commission vous invite à adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous propose.

Article additionnel avant l'article 8.

Créances du Trésor Public et des organismes de sécurité sociale

Dans le cadre du dispositif examiné, les créances fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale ne sont pas soumises aux prérogatives conférées au juge judiciaire pour redresser la situation des personnes surendettées en raison de leur caractère et de leur régime juridique particulier.

Toutefois, il apparaît regrettable à votre commission, que les collectivités publiques et les organismes sociaux puissent, dans le

silence du texte, paraître exclus d'une procédure collective d'inspiration sociale à laquelle ils pourraient avoir à participer.

Parallèlement, devant la commission départementale d'examen des situations d'endettements où aucun pouvoir coercitif ne s'exerce sur les parties, leurs représentants peuvent se trouver, sur le plan réglementaire, dans une position délicate, s'ils ne sont pas autorisés, par les textes en vigueur, à prendre les mesures qui s'imposent.

Aussi, votre commission soumet-elle à votre approbation un **amendement** insérant sous forme d'un article additionnel, une disposition qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles les créances du Trésor et des Caisses de Prévoyance ou de Sécurité Sociale peuvent faire l'objet de remises.

Une mesure analogue figure déjà à l'article 24, troisième alinéa de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.

Elle vous invite donc à **adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous propose.**

Article 8.

Champ d'application du titre premier.

Cet article s'articule avec l'article premier pour déterminer le champ d'application des sept premiers articles du projet.

Il en exclut toutes les personnes qui relèvent des procédures instituées par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement des entreprises et à la liquidation judiciaire. Les commerçants, les artisans et les agriculteurs qui tous bénéficient de cette législation ne peuvent donc prétendre au bénéfice de la procédure d'exception instituée par le présent texte. S'ils se trouvent en situation de surendettement, ils doivent se soumettre aux dispositions de droit commun qui leur sont applicables en raison de leur qualité.

La seule référence à la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, qui s'applique à l'ensemble de ces catégories, pourrait suffire. d'ailleurs, à

leur interdire le recours à la nouvelle procédure. Le renvoi à la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises conserve cependant toute sa pertinence. En effet, en vertu de son article 35 deuxième alinéa, ce texte s'applique aux dirigeants d'entreprises autres que commerciales ou artisanales établissant des comptes prévisionnels. Cette précision permet donc d'écartier du bénéfice de la nouvelle procédure, pour leurs dettes civiles, les membres de professions libérales appartenant à des cabinets tenant des comptes prévisionnels.

Sur ce point, votre commission vous soumet uniquement un amendement d'ordre rédactionnel.

Mais, les procédures spécifiques de traitement du surendettement restent applicables aux départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et de la Moselle bien que le droit local original de ces départements prévoit la faillite civile des non-commerçants.

Cette institution est issue du droit allemand de la faillite (article premier de l'ordonnance sur la faillite dite "*Konkursordnung*", du 10 février 1877, introduite en Alsace et en Moselle par la loi du 8 juillet 1879). Elle repose sur l'idée selon laquelle les débiteurs, commerçants ou non, doivent être soumis à des règles identiques. Elle a été maintenue par les articles 22 à 24 de la loi commerciale d'introduction du 1er juin 1924 et consacrée par les lois successives sur la faillite (article 162 de la loi du 13 juillet 1967 et article 234 de la loi du 25 janvier 1985).

L'examen comparatif de ce régime juridique avec celui prévu par le projet de loi révèle qu'il existe entre eux des différences notables sur trois points :

- indépendamment de l'exigence d'une domiciliation dans l'un des départements concernés, le *critère requis* pour bénéficier de la procédure de droit local est l'état "d'insolvabilité notoire" alors que le projet retient celui de l'impossibilité de faire face à l'ensemble de ses dettes :

- la *liquidation judiciaire civile* est expressément prévue en Alsace-Moselle alors que le projet ne retient pas cette solution ;

- le projet de loi ne fait aucune référence à l'abandon par les créanciers de leur *droit de poursuite individuelle* en cas de clôture pour insuffisance d'actifs alors que cette disposition constitue une des originalités de la faillite civile de droit local.

Les deux textes n'ont donc ni le même champ d'application, ni les mêmes effets. Votre commission estime justifiée

leur coexistence dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Elle vous invite à adopter l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Offre de crédit permanent

Cet article complète l'article 5 de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit afin de préciser le régime juridique des contrats de crédit permanent.

Ceux-ci s'analysent comme des découverts consentis à taux d'intérêt variable et sans limitation de durée, se renouvelant au fur et à mesure des remboursements.

L'article 9 fixe à un an renouvelable la durée de ces conventions d'une durée indéterminée pour améliorer l'information de l'emprunteur sur l'évolution des conditions de prêt et faciliter une éventuelle résiliation.

Votre commission approuve cet objectif car ces crédits offrent des facilités redoutables pour les personnes les plus vulnérables. Certaines associations consuméristes ne citent-elles pas l'exemple d'un couple de revenus modestes ayant fini par se retrouver avec un encours de 700.000 francs de crédit de trésorerie auprès d'un même organisme financier : la légèreté du prêteur peut parfois être lourde à supporter pour l'emprunteur.

Cependant, la mesure présentée, même si elle peut contribuer à l'amélioration de l'information du souscripteur d'un tel contrat apparaît d'une portée limitée pour interrompre l'engrenage d'un endettement excessif. Il suffira, en effet, au prescripteur du crédit de proposer comme unique condition d'interruption du prêt permanent un paiement sur une seule échéance de l'ensemble de la créance en cours pour décourager toutes les velléités de résiliation des personnes les plus endettées.

Votre commission estime qu'une meilleure prévention du surendettement passe certes par une plus grande facilité

d'interruption de certains contrats mais elle considère que celle-ci doit pouvoir être garantie concrètement.

Elle se trouve donc amenée à vous soumettre un amendement complétant in fine l'article 9 et indiquant que dans l'hypothèse où le débiteur demande à ne plus bénéficier de son ouverture de crédit, l'offre de renouvellement fixe les conditions de remboursement des sommes restant dues dans des limites compatibles avec ses ressources et ses charges. Cette précision lui paraît de nature à inciter les organismes de crédit à s'informer plus en détail de la situation de leurs clients avant de décider de leur octroyer des avances de fonds importantes.

En outre votre commission vous propose d'organiser une meilleure information des cautions en imposant une clause normalisée devant être rédigée de leur main avant toute signature de leur engagement. Le libellé proposé s'inspire notamment de l'article 3011 du Code civil.

Une telle mesure ne paraît pas ressortir, à l'évidence, du domaine de la loi eu égard à son degré de précision mais elle présente l'avantage d'annoncer à une opinion publique sensibilisée par la question que le législateur ne reste pas indifférent aux drames qu'une caution donnée sans connaissance de l'engagement souscrit peut entraîner.

Par ailleurs, votre commission est amenée à vous proposer de réévaluer le taux d'intérêt prévu à l'article 13 de la loi de 1978 relative au crédit mobilier.

Cette loi a, en effet, instauré une résolution de plein droit sans indemnité des ventes de biens mobiliers ou des prestations de services souscrits sous condition résolutoire de l'octroi d'un prêt lorsque ce prêt n'est pas obtenu par l'acheteur. Dans ce cas le vendeur doit, sur simple demande, rembourser toute somme que l'acheteur aurait versée d'avance sur le prix. Si la restitution n'a pas eu lieu huit jours après la demande, cette somme est productive d'intérêts au taux légal.

Or, depuis l'intervention de l'article 12 de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à la protection à l'information des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, ce taux qui était resté inchangé depuis 1977, "est égal pour l'année considérée à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariel des adjudications de bons du Trésor à taux fixe à treize semaines". Il se trouve donc avoir retrouvé une valeur financière qui le place à un niveau relativement bas sur le

marché de l'argent (de l'ordre de 7,8 %) et il ne présente plus à lui seul un caractère dissuasif pour les débiteurs inertes.

De ce fait, votre commission estime utile d'aligner le taux d'intérêt prévu à l'article 13 de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 sur celui présenté par le présent texte pour la loi de 1979 soit une fois et demie le taux d'intérêt légal.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9.

Délai de rétractation en matière d'achat de logement neuf

Cet article tend à instituer pour les acheteurs de logement neuf un droit de rétractation ouvert pendant 7 jours à compter de l'acte de vente, à condition que celui-ci n'ait pas été souscrit en la forme authentique.

Il vise à prévenir les problèmes que posent les méthodes commerciales de certains constructeurs de maisons individuelles qui font parfois souscrire, sans crédit, des contrats très onéreux à des personnes qui, même abusées et s'apercevant de leur erreur ne peuvent se rétracter.

En effet, quand la vente est effectuée au comptant, les dispositions protectrices de la législation relative au crédit immobilier ne s'appliquent pas et ces pratiques conduisent parfois à des situations difficilement acceptables.

Votre commission souhaite, en conséquence, vous voir adopter le présent article dans la rédaction qu'elle vous propose.

Article 10

Dispositions complémentaires relatives à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier

L'article 10 comporte trois paragraphes modifiant la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier afin d'améliorer la qualité de l'information délivrée en la matière, de permettre la majoration des intérêts dus en cas de remboursement tardif des sommes versées par l'acquéreur et d'unifier l'ensemble du contentieux relatif aux délais de grâce en matière de crédit pour l'attribuer au tribunal d'instance.

Le paragraphe I complète les conditions exigées des publicités relatives aux prêts qui sont consentis en vue de financer des opérations immobilières.

Il prévoit de nouvelles mentions obligatoires dans les documents publicitaires ou d'information qui peuvent être remis à l'emprunteur. Les mentions doivent indiquer les principaux droits ouverts par la législation relative au crédit immobilier.

L'emprunteur bénéficie en la matière d'un délai de réflexion incompressible de dix jours pour accepter une offre de prêt. La vente qu'il a souscrite est subordonnée, pendant au moins un mois, à l'obtention du prêt nécessaire à son financement. Si ce dernier ne peut être souscrit, le vendeur doit rembourser les sommes versées pour la réservation du bien.

Votre commission donne son approbation à l'obligation de rappeler ces mesures protectrices dans les divers documents pouvant être portés à la connaissance du consommateur. Elle juge qu'il est souhaitable de prévenir les situations de surendettement en favorisant une prise de décision des emprunteurs, dans les meilleures conditions.

Ce paragraphe I prohibe, en outre, toute publicité faisant référence pour le calcul des remboursements de prêt à des prestations sociales dont le versement n'est pas assuré pendant toute la durée du contrat.

Certains plans de financement d'acquisitions immobilières sont, en effet, présentés sous une forme qui minore la charge future des échéances en intégrant dans les ressources de l'emprunteur l'aide personnalisée au logement dont il peut bénéficier dans certaines conditions. Or, celle-ci est, notamment, subordonnée

au nombre d'enfants à charge. Elle peut donc disparaître brutalement et laisser l'emprunteur avec des ressources fortement diminuées alors que le montant de ses remboursements sera maintenu.

Des annonces attractives et trompeuses s'appuyant sur ces prestations sociales pour inciter à l'acquisition peuvent donc se trouver à l'origine de situation de surendettement.

Le dispositif présenté peut apparaître superfétatoire puisque loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat interdit en son article 44 *"toute publicité comportant sous quelque forme que ce soit, des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur"*. Les publicités qu'il s'agit de réprimer appartiennent nettement à cette catégorie.

En outre, les infractions, en ce domaine, sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 1er de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services, à savoir un emprisonnement de trois mois au moins, une amende de 250.000 F au plus ou de l'une de ces deux peines. Les articles 40 et 41 de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services ont même renforcé les sanctions prononçables.

Or, celles prévues à l'article 30 de la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 pour infraction à l'article 4 renvoient aux mêmes textes répressifs.

Ainsi, l'infraction instituée par le projet se trouve déjà qualifiée et sanctionnée en des termes identiques par les lois existantes.

Toutefois, votre commission estime, malgré cette redondance, qu'il est possible de maintenir cette mesure en raison du caractère précis de l'incrimination qui répond à sa préoccupation de limiter certaines pratiques commerciales abusives.

Le paragraphe II précise les conditions de restitution des sommes versées à l'avance par l'acquéreur du bien immobilier (art.17) ou par le preneur d'un contrat de location-bail (art.28) lorsque le prêt nécessaire à la réalisation de l'opération n'a pu être obtenu.

Les articles 17 et 28 imposent, en effet, à leur co-contractant de rembourser *"immédiatement et intégralement sans retenue ni indemnité"* (en cas de promesse de vente : art. 17) ou *"à l'exception des loyers et des frais de remise en état du bien"* (en cas de location-vente : art. 28).

Cependant, dans le domaine immobilier, les conséquences d'une exécution tardive du co-contractant ne sont pas envisagées. Dans le domaine mobilier l'article 13 de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 prévoit que la somme non remboursée *"est productive d'intérêts au taux légal à compter du huitième jour suivant la demande de remboursement"*.

La mesure examinée tend ainsi à harmoniser les deux législations. Les durées et surtout les objectifs poursuivis restent les mêmes. Ils visent essentiellement à favoriser le remboursement dans les meilleurs délais des dépôts d'argent indûment conservés.

Un grand nombre d'actes de disposition en matière immobilière étant conclu devant notaire, les conséquences de cette lacune du droit sont relativement limitées car cet officier ministériel conserve les fonds déposés et peut donc les restituer à la demande.

Mais quand le contrat est souscrit sous seing privé, le co-contractant récalcitrant peut s'octroyer un avantage de trésorerie qui augmente avec l'importance de son retard à exécuter la volonté du législateur.

Votre commission condamne une telle situation et se déclare favorable à la mesure envisagée. Elle constate toutefois que la durée de huit jours, tout à fait adaptée à un contrat portant sur des biens meubles, est trop brève pour permettre de satisfaire au formalisme qui peut accompagner la remise de fonds importants.

Ainsi, un notaire saisi de la demande de remboursement d'un acquéreur n'ayant pu obtenir un prêt devra prévenir le vendeur et lui laisser un temps de réflexion pour lui permettre de choisir entre le remboursement ou la conservation des fonds accompagnés d'un paiement d'intérêt.

Un délai de quinze jours apparaît plus raisonnable et votre commission vous proposera un amendement en ce sens.

Le paragraphe III tend à harmoniser, en matière d'attribution des compétences judiciaires, le dispositif de la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 avec celui de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978.

Celle-ci prévoit, en effet, dans son article 27 que les litiges nés de son application sont de la compétence du juge d'instance.

Dans un but de protection du consommateur le législateur a voulu que les litiges en matière de crédit à la consommation soient jugés par une juridiction accessible et peu onéreuse.

Il a dérogé ainsi aux compétences du juge d'instance, qui sont généralement limitées aux actions personnelles et mobilières jusqu'à la valeur de 30.000 F, pour les litiges en matière de crédit à la consommation qui peuvent atteindre la somme de 140.000 F (art. 3, alinéa 3 de la loi du 10 janvier 1978 et décret n° 88-293 du 25 mars 1988).

Le paragraphe examiné renforce cette compétence d'exception du juge d'instance dans le domaine du droit de la consommation puisqu'il étend aux actions nées de l'application des articles 14 et 29 de la loi n° 579-596 du 13 juillet 1979. Ceux-ci disposent que *"l'exécution des obligations du débiteur peut être, notamment en cas de licenciement, suspendue par ordonnance du juge des référés dans les conditions prévues à l'article 1244, alinéa 2, du code civil"*. Cette ordonnance peut décider que, durant le délai de grâce, les échéances reportées ne produiront point intérêt.

Si les attributions du juge d'instance ne sont pas étendues à l'ensemble de la loi de 1979 qui, par sa nature, ressort de la juridiction du tribunal de grande instance, celui-ci n'en tend pas moins à devenir le juge naturel des consommateurs.

Votre commission approuve cette évolution que traduit, par ailleurs, l'ensemble du texte examiné et donne un avis favorable à cette mesure.

En outre, elle vous présente un amendement visant à introduire en matière de vente immobilière une disposition protectrice des cautions identique à celle proposée pour les contrats de vente de bien mobiliers ou de prestation de service.

En conséquence, elle vous invite à adopter l'article 10 modifié.

Division additionnelle avant l'article 11

Votre commission vous propose d'adopter un amendement de coordination visant à insérer un titre III (nouveau) intitulé "dispositions communes".

*Article 11***Conditions d'application de la loi**

Cet article prévoit que des décrets en Conseil d'Etat détermineront les conditions d'application de la loi.

Votre commission vous propose de l'adopter sous réserve d'une modification rédactionnelle.

*Article 12***Rapport sur l'application de la loi**

L'article 12 institue une obligation pour le Gouvernement de présenter dans un délai de deux ans suivant la date de publication de la présente loi, un rapport sur son application.

Votre commission approuve cette disposition qui lui paraît non seulement de nature à améliorer l'information du Parlement mais aussi à favoriser une meilleure connaissance des phénomènes de surendettement qui restent encore mal évalués.

Elle vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

•

• •

Sous le bénéfice des observations qu'elle vous a présentées et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le présent projet de loi.

**TABLEAU DES DISPOSITIFS EXISTANTS
EN MATIERE DE CREDIT
DANS LES PAYS DE LA C.E.E.**

GRANDE BRETAGNE

<p style="text-align: center;">Protection du consommateur dans la réglementation du crédit</p> <p>Le Consumer credit act de 1974 modifié en 1987 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prévoit la fixation du coût total du crédit par décret d'application (art. 20) : le taux de chargement annuel qui inclut tous les frais doit être indiqué. 2. Réglemente la publicité en matière de crédit (art. 43 à 47). 3. Prévoit la fixation de la forme et du contenu des contrats de crédit par décrets d'application (art. 60). 4. Prévoit l'annulation de certains contrats pendant une période de réflexion (art. 67 à 73). 5. Fixe les conditions financières applicables aux remboursements anticipés (art. 94 et 95). 	<p style="text-align: center;">Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement</p> <p>Plusieurs sociétés commerciales privées, en concurrence : Infolink, Wescot Data...</p> <p>La principale est Infolink.</p> <p>Deux types d'information sont fournies aux adhérents :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les défauts de paiement (3 échéances mensuelles impayées) sans indication du motif et les sanctions juridiques pour dettes (fichier négatif). - les nouveaux prêts accordés par les établissements adhérents (fichier positif) et les encours mensuels. 	<p style="text-align: center;">Procédure de règlement collectif des dettes</p> <p>La loi sur les faillites de 1986 (Insolvency Act) concerne à la fois les personnes physiques et les personnes morales mais les procédures diffèrent selon qu'elles concernent les unes ou les autres. Elle s'applique seulement en Angleterre et au Pays de Galles.</p> <p>A côté de la faillite (bankruptcy), elle organise aussi des procédures alternatives, notamment des "arrangements Individuels volontaires" permettant de réguler les relations entre débiteurs et créanciers.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Faillite (art. 264 à 434) a) Conditions d'ouverture : <ul style="list-style-type: none"> - Débiteur incapable de payer ses dettes - Présentation au tribunal d'une requête du débiteur ou d'un créancier, dont la créance d'un montant au moins égal à 750 £ est non garantie et payable à une date déterminée. b) Effets : <ul style="list-style-type: none"> Remise des biens du débiteur à un administrateur judiciaire qui les réalise et les répartit entre les créanciers. c) Clôture : <ul style="list-style-type: none"> - Réhabilitation du failli "pour la première fois" au bout de trois ans. - Exceptions : certaines créances munies de sûretés, les amendes, les dettes alimentaires et frauduleuses.
--	---	---

GRANDE BRETAGNE (suite)

<p>Protection du consommateur dans la réglementation du crédit</p>	<p>Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement</p>	<p>Procédure de règlement collectif des dettes</p>
		<p>2. Arrangements volontaires individuels (art. 252 à 263)</p> <p>a) <u>Conditions d'ouverture</u> :</p> <p>Dépôt devant le tribunal d'une demande du débiteur en difficulté ou qui fait l'objet d'une procédure de faillite.</p> <p>b) <u>Effets</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le débiteur propose un accord en vue du règlement des créances et la nomination d'un liquidateur chargé de sa mise en oeuvre. - Une assemblée de créanciers doit dans un délai de 14 jours approuver les propositions du débiteur. - Un créancier qui s'estime lésé peut dans les 28 jours contester l'accord devant le tribunal. - Empêche le dépôt ou la poursuite de toute requête en faillite, soumet à l'accord du tribunal toutes les procédures engagées contre le débiteur. <p>c) <u>Closure</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'accord est opposable à tous les créanciers convoqués à l'assemblée. - Le tribunal annule l'éventuelle mesure de faillite. <p>3. Procédure de faillite simplifiée (summary administration : art. 275)</p> <p>Permet une réhabilitation du débiteur dont le patrimoine est inférieur à 20.000 £ au bout de deux ans.</p>

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
<p>1. La loi sur les ventes à tempérament du 16 mai 1894 modifiée par la loi du 3 décembre 1976 prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les mentions obligatoires, notamment le taux d'intérêt annuel réel (art. 1a) - Le droit de rétractation (art. 1b) <p>2. Un projet de loi réformant le crédit à la consommation (généralisation du droit de rétractation, fin du calcul des indemnités de retard sur le capital restant dû) est actuellement à l'étude.</p>	<p>La SCHUFA (Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung), organisme d'information des professionnels, composé de 13 S.A.R.L., existe depuis plus de 60 ans.</p> <p>Fichier positif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - presque tous les ménages sont inscrits ; y figurent les coordonnées de tous les crédits à la consommation et les crédits en compte courant, - peu de chances d'obtenir un crédit pour le citoyen non inscrit, - nécessité de la signature préalable par le citoyen de la clause SCHUFA pour que la banque puisse transmettre les données le concernant. 	<p>Deux lois concernent le règlement collectif des dettes des commerçants et des non-commerçants : l'ordonnance sur la faillite (Konkursordnung) du 10 février 1877 modifiée par la loi du 25 juillet 1986 et l'ordonnance sur le règlement judiciaire (Vergleichsordnung) du 26 février 1935 modifiée par la loi du 19 décembre.</p> <p>1. Faillite</p> <p>Elle se termine normalement par la liquidation mais prévoit la possibilité d'un concordat.</p> <p>a) <u>Conditions d'ouverture</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Insolvabilité. - Demande auprès du tribunal d'instance du débiteur ou d'un créancier si les coûts de procédure ne dépassent pas le produit de la réalisation de la masse. <p>b) <u>Effets</u> :</p> <p>Droit d'administration et de disposition exercé par le syndic nommé par le tribunal d'instance.</p> <p>- <u>Liquidation</u> :</p> <p>Vente par le syndic des biens avec agrément des créanciers qui doivent produire leurs créances dans les trois mois puis répartition des fonds.</p>

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE (suite)

<p>Protection du consommateur dans la réglementation du crédit</p>	<p>Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement</p>	<p>Procédure de règlement collectif des dettes</p>
		<p>- <u>Concordat</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Après vérification des créances, le débiteur peut proposer un concordat à ses créanciers non privilégiés accordant des droits égaux à tous. . Si le tribunal d'instance ne rejette pas, sur demande du syndic ou des créanciers, ce projet, il est déposé pour consultation au greffe. . Le concordat est voté par la majorité des créanciers représentant les 3/4 des créances et homologué par le tribunal. <p>c) <u>Clôture</u></p> <p>- <u>Liquidation</u> :</p> <p>La procédure est close lorsque la répartition est achevée mais les créanciers conservent leur droit de poursuites individuelles.</p> <p>- <u>Concordat</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Il est opposable à tous les créanciers ordinaires, permet au failli de recouvrer le droit de disposer de la masse de la faillite mais n'affecte pas les droits des créanciers détenteurs de sûretés. . Contestation possible d'un concordat obtenu par fraude.

<p>Protection du consommateur dans la réglementation du crédit</p>	<p>Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement</p>	<p>Procédure de règlement collectif des dettes</p>
		<p>2. Règlement judiciaire</p> <p>Il doit aboutir à un concordat.</p> <p>a) <u>Conditions d'ouverture</u></p> <p>Requête du débiteur accompagné de pièces relatives à sa situation et de ses propositions qui doivent garantir le règlement d'au moins 35 % des créances.</p> <p>b) <u>Effets</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nomination d'un administrateur provisoire qui prend toutes mesures pour éviter une modification de la situation du débiteur par rapport aux créanciers. - Le débiteur devient incapable d'administrer et d'aliéner. - Empêche la déclaration de faillite et les mesures d'exécution de la part des créanciers. <p>c) <u>Clôture</u> : cf. faillite</p> <p>3. Projet de loi portant réforme du régime de l'insolvabilité</p> <p>Le droit actuel est souvent inapplicable aux cas de faillite de particuliers car il nécessite des actifs assez importants.</p> <p>Un projet de loi visant à annuler le Konkursordnung et le Vergleichsordnung et à les remplacer par des dispositions s'inspirant du droit anglo-saxon a été déposé ; il prévoit notamment l'apurement de la situation d'insolvabilité d'un particulier par annulation du solde de sa dette.</p>

PAYS BAS

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
<p>1. Loi du 13 juillet 1961 pour favoriser une bonne application du système des ventes à tempérament.</p> <p>Les articles 33 à 39 réglementant le crédit à la consommation renvoient à des règlements généraux d'administration.</p> <p>2. Un projet de loi sur le crédit à la consommation est actuellement à l'étude.</p>	<p>- B.K.R. (Stichting Bureau Krediet Registratie) fondé en 1965 par des établissements financiers.</p> <p>- Fichier positif qui doit être consulté avant l'octroi de tout crédit. Un comité observateur veille au bon respect du code de déontologie de l'association des sociétés financières.</p>	<p>1. La loi du 30 septembre 1893 sur la faillite et le règlement judiciaire modifiée par la loi du 27 juin 1985 est applicable aux commerçants et non-commerçants. Elle organise deux procédures : la suspension des paiements et la faillite.</p> <p>1. La suspension des paiements</p> <p>a) <u>Conditions d'ouverture</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépôt au tribunal d'une demande du débiteur qui souhaite obtenir des délais. - Le débiteur doit pouvoir régler la totalité de ses dettes. - Au moins 2/3 des créanciers représentant au moins 3/4 des créances doivent être d'accord avec le sursis de paiement. <p>b) <u>Effets</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les créanciers ne peuvent plus exercer de poursuite pour recouvrer leurs créances. - Le tribunal nomme un administrateur judiciaire qui assiste le débiteur dans l'administration de ses biens. <p>c) <u>Clôture</u> :</p> <p>Règlement de toutes les dettes ou accord avec les créanciers, sinon mise en faillite.</p>

PAYS BAS (suite)

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
		<p>2. La faillite</p> <p>Elle conduit normalement à la liquidation mais elle peut aussi aboutir à un concordat.</p> <p>a) <u>Liquidation</u></p> <p>- <u>Conditions d'ouverture</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">. Demande devant le tribunal d'un créancier ou d'un débiteur.. L'insolvabilité du débiteur doit pouvoir être constatée après une recherche superficielle. <p>- <u>Effets</u> :</p> <p>Nomination par le tribunal d'un liquidateur qui administre les biens du débiteur, procède à la liquidation du patrimoine du débiteur et à sa répartition.</p> <p>- <u>Clôture</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">. Le débiteur recouvre la disposition des biens vendus.. Les créanciers non désintéressés en totalité peuvent récupérer le solde de leurs créances. La réhabilitation est prononcée par le tribunal quand les créanciers ont été payés "à leur satisfaction".

PAYS BAS (suite)

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
		<p>b) <u>Concordat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le débiteur peut offrir un concordat à ses créanciers, ce qui évite une liquidation longue et coûteuse. - Le concordat doit être accepté par les 2/3 des créanciers non privilégiés représentant les 3/4 du montant des créances non privilégiées. - Il est homologué par le tribunal seulement si son exécution est garantie et si l'actif de la masse est inférieur à la somme stipulée au concordat. <p>3. Les banques municipales</p> <p>Leur finalité est notamment d'aider les ménages surendettés. Elles servent d'intermédiaire entre le débiteur et ses créanciers et contribuent à établir un plan de remboursement et de crédit sur trois ans pour apurer les dettes. Elles aident les particuliers à fixer des budgets prévisionnels limitant la consommation. Après trois ans les particuliers endettés sont totalement libérés de leurs obligations.</p>

BELGIQUE

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
<p>1. La loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement modifiée par la loi du 5 mars 1965 pour l'étendre aux prêts personnels à tempérament :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Indique les mentions obligatoires des prêts contrats (art. 4, 13 et 19 ter) . Prévoit que l'omission des mentions obligatoires dans les contrats de prêt pénalise le prêteur (art. 8, 17, et 19 quinquies) . Prévoit l'intervention du juge pour rapporteur les conventions exorbitantes (art. 10, 19, et 19 octies) . Fixe le taux d'intérêt maximum (art. 7, 15 et 19 quater) <p>2. Le projet de loi n° 638 (87-88), devenu caduque mais relevé de caducité prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> . l'obligation de mentionner le taux d'intérêt de retard (art. 4, 13, et 22) . des mentions obligatoires dans les publicités (art. 1, 2 et 29). . la réglementation du remboursement anticipé (art. 9, 18 et 27) . la prise en compte des crédits personnels liés aux cartes (chap. V) . l'octroi de facilités de paiement par le juge (art. 44). 	<p>1. Il existe plusieurs centrales de risques :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Initiative privée coopérative : mutuelle d'information sur le risque géré par l'Union professionnelle de crédit, association sans but lucratif d'établissement de crédit depuis environ 40 ans. . Initiatives privées individuelles, par exemple banques de données privées des Assurances crédit de Namur et de la compagnie belge d'assurance-crédit de Bruxelles. . Centrale de la banque nationale de Belgique créée par un arrêté royal du 15 avril 1985. <p>2. Fichiers négatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> . La Mutuelle enregistre dans le cas d'opérations remboursables par mensualités les incidents après 3 mensualités impayées sinon après un retard de 3 mois sur une échéance. . La Centrale de la Banque nationale de Belgique recense obligatoirement tous les contrats de vente et de prêt d'un montant supérieur à 10.000 FB pour lesquels un retard d'au moins 3 échéances consécutives a été constaté. <p>Tout établissement pratiquant le crédit à la consommation doit alimenter et consulter la centrale de la Banque nationale de Bruxelles. La non-consultation entraîne la suppression de l'autorisation de pratiquer cette activité.</p>	<p>Les procédures de faillite et de concordat judiciaire concernent uniquement les commerçants.</p>

ESPAGNE

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
<p>1. Loi du 17 juillet 1965 réglementant la vente à tempérament de biens meubles prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none">. les mentions obligatoires des contrats (art. 6),. la possibilité d'un délai de rétractation (art. 8). <p>2. Loi du 19 juillet 1984 sur la défense des consommateurs et des usagers (voir annexe n° 15)</p> <p>Les articles 10-1-c et 13-1-d prévoient la mention obligatoire de l'intérêt: annuel calculé sur le capital restant dû en cas de paiement différé, interdisent les conditions de crédit abusives et exigent le calcul du prix total du service.</p>	<p>Deux centrales de risques : RAIE gérée par les banques et ASNF gérée par les établissements financiers.</p> <p>Fichier négatif.</p>	<p>La législation sur la faillite s'applique exclusivement aux commerçants.</p>

ITALIE

Protection du consommateur dans la réglementation du crédit	Centralisation de l'information relative aux crédits à la consommation et aux incidents de paiement	Procédure de règlement collectif des dettes
	Une centrale privée, alimentée par 8 sociétés. Fichier négatif enregistrant les retards d'au moins 90 jours (nom, adresse et montant des impayés).	<ul style="list-style-type: none">- La législation sur la faillite s'applique exclusivement aux commerçants.- Un projet de loi sur la faillite civile est en cours d'établissement.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>Projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficul- tés liées à l'endettement des particuliers</p>	<p>Projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficul- tés liées au surendettement des particuliers</p>
		<p><i>Titre Premier (nouveau)</i></p>
		<p><i>Du règlement des situations de surendettement des parti- culiers</i></p>
		<p><i>Chapitre Premier (nouveau)</i></p>
		<p><i>Règlement amiable</i></p>
	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
	<p>Le débiteur qui est dans l'impossibilité de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles, peut saisir une commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.</p>	<p><i>Il est instituée une procédure de règlement amiable destinée, par l'élaboration d'un plan conventionnel approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, à régler la situation de surendettement des personnes physiques, caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

La commission peut être également saisie par un juge, devant qui est portée une action en recouvrement de créance ou une demande d'obtention de délai de paiement.

Art. 2.

La commission est placée sous la présidence du préfet. Elle est composée des membres suivants : le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le directeur départemental des services fiscaux, le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le représentant local de la Banque de France, cinq personnalités choisies par le préfet, dont deux en fonction de leur compétence en matière de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs, et un huissier de justice, en activité ou honoraire.

La procédure est engagée, à la demande du débiteur, devant une commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers.

Alinéa supprimé

Art. 2.

La commission est placée sous la présidence du représentant de l'Etat dans le département. Elle ...

.....
le directeur départemental de l'équipement, le représentant local de la Banque de France, un représentant des services sociaux du département désigné par le président du Conseil général, six personnalités nommées par le représentant de l'Etat dans le département, dont deux sur proposition de l'association représentative des établissements de crédit, deux sur proposition des associations familiales ou de consommateurs, un notaire et un huissier de justice honoraire ou n'exerçant pas dans le département du siège de la commission.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le représentant de l'Etat dans le département nommé dans les mêmes conditions six personnes appelées à suppléer ou à remplacer les personnalités visées à l'alinéa précédent.

Art. 3.

La commission dresse la situation de l'endettement du débiteur. Elle s'efforce de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de redressement. Ce plan peut comporter des mesures de report ou d'échelonnement des paiements des dettes, de remise des dettes, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt, de consolidation, de création ou de substitution de garantie.

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

Art. 3

La commission dresse la situation de l'endettement du débiteur qui lui déclare les éléments actifs et passifs de son patrimoine.

Alinéa supprimé

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

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
		<p><i>Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à sa demande, à des enquêtes sociales.</i></p>
		<p><i>Article additionnel après l'article 3</i></p>
		<p><i>L'examen des recours contre les décisions de la commission relève de la compétence du juge d'instance.</i></p>
	<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>
	<p><i>La commission peut obtenir communication de tous renseignements auprès des administrations et des établissements de crédit, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel.</i></p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
	<p><i>Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à sa demande, à des enquêtes sociales.</i></p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
		<p><i>La commission s'efforce de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de règlement. Ce plan peut comporter des mesures de report ou d'échelonnement des paiements des dettes, de remise des dettes, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt, de consolidation, de création ou de substitution de garantie.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le plan peut mettre à la charge du débiteur des obligations de faire ou de ne pas faire dont l'exécution conditionne l'application des mesures convenues.

Art. 5.

Les membres de la commission, ainsi que toute personne appelée à y participer, sont tenus de ne pas divulguer à des tiers les informations dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mission, à peine des sanctions prévues à l'article 378 du code pénal.

Art. 5.

Les membres
..... toute personne qui participe à ses travaux ou est appelée au règlement amiable, sont ...
... dans le cadre de la procédure instituée par le présent chapitre, à peine ...
..... pénal.

Art. 6.

Si la commission n'a pu recueillir, dans un délai de deux mois à compter de la saisine, l'accord des intéressés sur le plan visé à l'article 3 ou si, pendant l'examen du dossier, un créancier engage ou poursuit une procédure d'exécution, les intéressés peuvent saisir le juge d'instance à qui la commission transmet le dossier.

Art. 6.

Si, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, la commission n'a pu recueillir l'accord des intéressés sur le plan conventionnel visé à l'article 4 ou si, pendant l'examen du dossier, un des principaux créanciers engage ou poursuit une procédure d'exécution, les intéressés peuvent demander au juge d'instance, à qui la commission transmet le dossier, d'ouvrir une procédure de redressement judiciaire.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Chapitre II (nouveau)

Redressement judiciaire

*Article additionnel avant
l'article 7*

Il est institué une procédure collective de redressement judiciaire destinée à régler les difficultés financières des débiteurs se trouvant dans la situation visée au premier alinéa de l'article premier.

La procédure est ouverte devant le tribunal d'instance à la demande du débiteur en cas d'échec du règlement amiable ou lorsqu'un juge est saisi à son encontre d'une action en recouvrement de créance.

Elle est également ouverte à la demande d'un juge saisi d'une action en recouvrement de créance, d'une demande d'obtention de délai de paiement ou d'une demande de sursis à l'exécution des poursuites.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel avant l'article 7

A - Le juge d'instance dresse la situation de l'endettement du débiteur qui lui déclare les éléments actifs et passifs de son patrimoine.

Il peut faire publier un appel aux créanciers et s'assurer du bien-fondé des créances.

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

Si la situation du débiteur l'exige, le juge prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution portant sur les dettes autres qu'alimentaires pour une durée n'excédant pas deux mois renouvelable une fois.

Le juge charge la commission instituée à l'article premier de conduire une procédure de conciliation dans les conditions définies au chapitre premier du présent titre.

La commission rend compte au juge de sa mission.

Dans les cas d'absolue nécessité ou si toute procédure de règlement amiable est exclue, le juge ouvre une procédure de redressement judiciaire.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

B - La perte de ressources résultant des dispositions du quatrième alinéa du A ci-dessus est compensée par le relèvement, à due concurrence, des tarifs du droit de consommation sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

Art. 7.

Le juge d'instance peut chercher à concilier les intéressés en vue d'établir un plan conventionnel de redressement.

Il peut aussi faire publier un appel aux créanciers et s'assurer du bien-fondé des créances.

Il prononce, s'il y a lieu, la suspension, jusqu'au jugement, des procédures civiles d'exécution portant sur les dettes autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale.

Le juge peut reporter ou échelonner le paiement des dettes mentionnées au troisième alinéa, sans que le délai de report ou d'échelonnement puisse excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours.

Art. 7.

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Pour assurer le redressement, le juge d'instance peut reporter ou échelonner le paiement des dettes autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale, sans que ...

... des emprunts en cours.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Il peut décider que les sommes correspondant aux échéances reportées porteront intérêt à un taux réduit ou que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital.

Il peut ...

....le capital.
Toutefois, le taux réduit ne peut être inférieur au taux d'intérêt légal.

Il 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 mettre à la charge du débiteur des obligations de faire ou de ne pas faire dont l'exécution conditionne l'application des mesures décidées.

En cas de vente sur décision de justice du logement du débiteur et lorsque le prix n'est pas suffisant pour rembourser la créance des organismes de crédit titulaires d'un privilège ou d'une hypothèque pris sur ce bien en garantie de son prix d'acquisition, le juge peut réduire le solde dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un échelonnement calculé comme il est dit au quatrième alinéa, soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur.

En cas de vente sur saisie immobilière du logement du débiteur, grevé d'un privilège ou d'une hypothèque bénéficiant à un ou plusieurs établissements de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à son acquisition, le juge peut, par décision spéciale et motivée, réduire le montant des prêts immobiliers restant dûs, après la vente, auxdits établissements dans des proportions telles que son paiement assorti d'un échelonnement calculé en application du présent article soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur. Cette disposition ne s'applique pas aux ventes survenues avant la publication de la présente loi.

La même disposition est applicable en cas de vente sur stipulation du plan conventionnel institué au titre premier dès lors que les parties n'ont pas prévu la vente visée à l'alinéa précédent.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Chapitre III (nouveau)

Dispositions communes

*Article additionnel avant
l'article 8*

*Est déchu(e) du bénéfice
des dispositions du présent ti-
tre :*

*1°) toute personne qui aura
sciemment fait de fausses dé-
clarations ou remis des docu-
ments inexacts en vue d'obte-
nir le bénéfice des procédures
de règlement amiable ou de
redressement judiciaire ;*

*2°) toute personne qui, dans le
même but, aura détourné ou
dissimulé, ou tenté de détour-
ner ou de dissimuler, tout ou
partie de ses biens ;*

*3°) toute personne qui, sans
l'accord de ses créanciers ou
du juge, aggravera son endet-
tement en souscrivant de nou-
veaux emprunts ou procédera
à des actes de disposition de
son patrimoine pendant le dé-
roulement des procédures de
règlement amiable ou de re-
dressement judiciaire.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel avant l'article 8

A - Au deuxième alinéa de l'article L. 247 du chapitre III du titre III du livre des procédures fiscales, les mots : "l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence" sont remplacés par les mots : "l'impossibilité de payer soit par suite de gêne ou d'indigence, soit en raison d'une situation de surendettement".

B - La perte de ressources résultant des dispositions du A ci-dessus est compensée par le relèvement, à due concurrence, des tarifs du droit de consommation sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel avant l'article 8

Les créances du Trésor public et des organismes de prévoyance ou de sécurité sociale peuvent faire l'objet de remises dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

—

—

—

Art. 8.

Art. 8.

Les dispositions des articles 1 à 7 ne s'appliquent pas lorsque le débiteur relève des procédures instituées par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Les dispositions du titre premier ne s'appliquent ...

des entreprises.

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

Alinéa sans modification

Titre II (nouveau)

De la prévention des situations de surendettement des particuliers

Loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit

.....

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 6

Les opérations de crédit visées à l'article 2 sont conclues dans les termes d'une offre préalable, remise en double exemplaire à l'emprunteur et, éventuellement, en un exemplaire aux cautions. La remise de l'offre oblige le prêteur à maintenir les conditions qu'elle indique pendant une durée minimale de quinze jours à compter de son émission. Lorsqu'il s'agit d'une ouverture de crédit qui, assortie ou non de l'usage d'une carte de crédit, offre à son bénéficiaire la possibilité de disposer de façon fractionnée, aux dates de son choix, du montant du crédit consenti, l'offre préalable n'est obligatoire que pour le contrat initial.

Art. 9.

Le premier alinéa de l'article 5 de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit est complété par les dispositions suivantes :

"Cette offre précise que la durée du contrat est limitée à un an renouvelable et que le prêteur devra indiquer, trois mois avant l'échéance, les conditions de reconduction de son contrat. Cette offre fixe également, dans le cas où le débiteur demande à ne plus bénéficier de son ouverture de crédit, les conditions de remboursement des sommes restant dues."

Art. 9.

La loi ...

... modifiée comme suit :

1. Après le premier alinéa de l'article 5, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

"Cette offre ...

... les conditions de reconduction du contrat.

... dues dans des limites compatibles avec les ressources et les charges du débiteur."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

L'offre préalable mentionne l'identité des parties et, le cas échéant, des cautions. Elle précise le montant du crédit et éventuellement de ses fractions périodiquement disponibles, la nature, l'objet et les modalités du contrat, y compris, le cas échéant, les conditions d'une assurance, ainsi que le coût total ventilé du crédit et, s'il y a lieu, son taux effectif global ainsi que le total des perceptions forfaitaires demandées en sus des intérêts en ventilant celles correspondant aux frais de dossiers et celles correspondant aux frais par échéance. Elle rappelle les dispositions des articles 7 et 22 et, s'il y a lieu, des articles 9 à 17 et 19 à 21 et reproduit celles de l'article 27 de la présente loi. Elle indique, le cas échéant, le bien ou la prestation de services financé.

Pour les opérations à durée déterminée, elle précise, pour chaque échéance, le coût de l'assurance et les perceptions forfaitaires éventuellement demandées, ainsi que l'échelonnement des remboursements ou, en cas d'impossibilité, le moyen de les déterminer. Lorsque l'offre préalable est assortie d'une proposition d'assurance, une notice doit être remise à l'emprunteur, qui comporte les extraits des conditions générales de l'assurance le concernant, notamment les nom et adresse de l'assureur, la durée, les risques couverts et ceux qui sont exclus.

Texte en vigueur

L'offre préalable est établie en application des conditions prévues aux deux alinéas précédents, selon l'un des modèles types fixés par le comité de la réglementation bancaire, après consultation du comité national de la consommation.

Art. 7.

Lorsque l'offre préalable ne comporte aucune clause selon laquelle le prêteur se réserve le droit d'agréer la personne de l'emprunteur, le contrat devient parfait dès l'acceptation de l'offre préalable par l'emprunteur. Toutefois, l'emprunteur peut, dans un délai de sept jours à compter de son acceptation de l'offre, revenir sur son engagement. Pour permettre l'exercice de cette faculté de rétractation, un formulaire détachable est joint à l'offre préalable. L'exercice par l'emprunteur de sa faculté de rétractation ne peut donner lieu à enregistrement sur un fichier.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

Lorsque l'offre préalable stipule que le prêteur se réserve le droit d'agréer la personne de l'emprunteur, le contrat accepté par l'emprunteur ne devient parfait qu'à la double condition que, dans ce même délai de sept jours, ledit emprunteur n'ait pas usé de la faculté de rétractation visée à l'alinéa précédent et que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit. L'agrément de la personne de l'emprunteur est réputé refusé si, à l'expiration de ce délai, la décision d'accorder le crédit n'a pas été portée à la connaissance de l'intéressé. L'agrément de la personne de l'emprunteur parvenu à sa connaissance après l'expiration de ce délai reste néanmoins valable si celui-ci entend toujours bénéficier du crédit.

Tant que l'opération n'est pas définitivement conclue, aucun paiement, sous quelque forme et à quel titre que ce soit, ne peut être fait par le prêteur à l'emprunteur ou pour le compte de celui-ci, ni par l'emprunteur au prêteur. Pendant ce même délai, l'emprunteur ne peut non plus faire, au titre de l'opération en cause, aucun dépôt au profit du prêteur ou pour le compte de celui-ci. Si une autorisation de prélèvement sur compte bancaire ou postal est signée par l'emprunteur, sa validité et sa prise d'effet sont subordonnées à celles du contrat de crédit.

Texte du projet de loi**Propositions de la commission**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 13.

.....

Dans les deux cas, le vendeur ou le prestataire de services doit, sur simple demande, rembourser alors toute somme que l'acheteur aurait versée d'avance sur le prix. Cette somme est productive d'intérêts au taux légal à compter du huitième jour suivant la demande de remboursement.

.....

II.- Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

"La caution qui s'engage pour l'une des opérations prévues à l'article premier doit, à peine de nullité de son engagement, faire précéder sa signature de la mention manuscrite suivante : "en me portant caution de x... dans la limite de la somme de ... en principal et pour la durée de..., je m'engage à rembourser immédiatement au prêteur l'intégralité des sommes dues sur mes revenus et mes biens si x.. n'y satisfait pas lui-même".

III - Dans la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 13, les mots "productive d'intérêts au taux légal" sont remplacés par les mots "productive d'intérêts au taux légal majoré de moitié".

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel après l'article 9

Tout acte sous seing privé ayant pour objet l'acquisition ou la construction d'un logement neuf d'habitation, la souscription de parts donnant vocation à l'attribution en jouissance ou en propriété d'immeubles neufs d'habitation, les contrats préliminaires de vente d'immeubles à construire ou de location accession à la propriété immobilière ne deviennent définitifs qu'au terme d'un délai de sept jours pendant lequel l'acquéreur non professionnel a la faculté de se rétracter, chaque fois que la loi ne lui donne pas un délai plus long pour exercer cette faculté.

Lorsque le contrat définitif est précédé d'un contrat préliminaire, les dispositions ci-dessus ne s'appliquent qu'au contrat préliminaire.

L'acte est adressé par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception à l'acquéreur. Le délai de rétractation mentionné au premier alinéa court à compter de la réception de cette lettre par l'acquéreur. Celui-ci peut exercer sa faculté de rétractation avant l'expiration de ce délai par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier	<p style="text-align: center;">Art. 10.</p> <p>La loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier, est modifiée comme suit :</p>	<p style="text-align: center;">Art. 10.</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p style="text-align: center;">Art. 4</p>	<p>I - L'article 4 est complété par les dispositions suivantes :</p>	<p>I - Non modifié</p>
<p>Toute publicité faite, reçue ou perçue en France, qui, quel que soit son support, porte sur l'un des prêts mentionnés à l'article 1er, doit préciser l'identité du prêteur, la nature et l'objet du prêt.</p>		
<p>Si cette publicité comporte un ou plusieurs éléments chiffrés autres que la durée, elle doit mentionner le montant, le coût total ainsi que le taux du prêt défini conformément à l'article 3 modifié de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure.</p>		
.....	<p>"Tout document publicitaire ou tout document d'information remis à l'emprunteur et portant sur l'une des opérations visées à l'article premier, doit mentionner que l'emprunteur dispose d'un délai de réflexion de dix jours, que la vente est subordonnée à l'obtention du prêt et que si celui-ci n'est pas obtenu, le vendeur doit lui rembourser les sommes versées.</p>	
.....	<p>Est interdite toute publicité faisant référence, pour le calcul des échéances, à des prestations sociales qui ne sont pas assurées pendant toute la durée du contrat."</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 17

Lorsque l'acte mentionné à l'article 16 indique que le prix est payé, directement ou indirectement, même partiellement, à l'aide d'un ou plusieurs prêts regis par le chapitre 1er de la présente loi, cet acte est conclu sous la condition suspensive de l'obtention du ou des prêts qui en assument le financement. La durée de validité de cette condition suspensive ne pourra être inférieure à un mois à compter de la date de la signature de l'acte ou, s'il s'agit d'un acte sous seing privé soumis à peine de nullité à la formalité de l'enregistrement, à compter de la date de l'enregistrement.

Lorsque la condition suspensive prévue au premier alinéa du présent article n'est pas réalisée, toute somme versée d'avance par l'acquéreur à l'autre partie, ou pour le compte de cette dernière est, immédiatement et intégralement remboursable sans retenue ni indemnité à quelque titre que ce soit.

.....

II - Les articles 17 et 28 sont complétés par un troisième alinéa ainsi rédigé :

II - Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p align="center">Art. 28</p> <p>En cas de location assortie d'une promesse de vente, l'acte constatant la levée de l'option est conclu sous la condition suspensive prévue à l'article 17.</p> <p>Lorsque cette condition n'est pas réalisée, le bailleur est tenu de restituer toutes sommes versées par le preneur à l'exception des loyers et des frais de remise en état du bien.</p> <p>.....</p>	<p>"Lorsque la demande de remboursement n'a pas été satisfaite dans les huit jours, les intérêts produits par cette somme sont calculés de plein droit aux taux légal majoré de moitié."</p>	<p>"Lorsque ...</p> <p>... dans les quinze jours,</p> <p>...</p> <p>... au taux légal majoré de moitié."</p>
<p align="center">Art. 34</p> <p>Les infractions aux dispositions de la présente loi sont constatées et poursuivies dans les mêmes conditions que celles prévues par la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit.</p>	<p>III - Après l'article 34, il est ajouté un article 34-1 ainsi rédigé :</p>	<p>III - Non modifié</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"Art. 34-1. Le tribunal d'instance connaît des actions nées de l'application des articles 14 et 29 de la présente loi."

III bis (nouveau) - La caution qui s'engage pour l'une des opérations prévues à l'article premier doit, à peine de nullité de son engagement, faire précéder sa signature de la mention manuscrite suivante : "en me portant caution de x.... dans la limite de la somme de ... en principal et pour la durée de ... , je m'engage à rembourser immédiatement au prêteur l'intégralité des sommes dues sur mes revenus et mes biens si x... n'y satisfait pas lui-même."

Titre III (nouveau)

Dispositions diverses

Art. 11.

Art. 11.

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les conditions d'application de la présente loi.

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent ...
présente loi.

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Propositions de la commission

—

Art. 12.

Le gouvernement présentera au Parlement, dans un délai de deux ans suivant la date de publication de la présente loi, un rapport sur son application.

Art. 12.

Sans modification