

N° 485

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988 - 1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1989.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 septembre 1989.

PROJET DE LOI

relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers.

PRÉSENTÉ

au nom de M. MICHEL ROCARD,

Premier ministre,

Par M. Pierre BÉRÉGOVOY,

ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget,

Et par Mme Veronique NEIRTZ,

secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargée de la consommation,

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les difficultés des débiteurs confrontés à leurs créanciers ont existé de toute éternité. Ces problèmes connaissent, en France, une acuité nouvelle avec la forte progression des emprunts depuis quatre années, notamment du crédit à la consommation qui a doublé au cours de cette période. L'encours des crédits aux particuliers atteignait, fin 1988, 1 530 milliards, soit plus que le budget annuel de l'Etat, dont les quatre-cinquième en crédits immobiliers et le dernier cinquième en crédits à la consommation.

Si au désencadrement du crédit on ajoute la diversification des formes de crédit et l'agressivité commerciale des professionnels, on comprend pourquoi la génération qui a grandi avec la société de consommation a fait du crédit un nouveau mode de vie.

Cette explosion de l'endettement n'a rien qui doit nous inquiéter. Le taux d'endettement en France est, en effet, de 7 %, alors qu'il est de 13 % en Grande-Bretagne, de 15,4 % en République Fédérale d'Allemagne et de 24 % aux Etats-Unis.

Mais le brusque développement du crédit en France s'accompagne d'une augmentation suffisamment importante des incidents de remboursement pour qu'ait été demandé, dès juin 1988, au Conseil national du crédit et au Conseil national de la consommation d'apprécier l'ampleur du surendettement, d'en cerner les causes et d'en étudier les traitements possibles.

a) L'ampleur du phénomène

Plus de 200 000 familles sont actuellement surendettées, c'est-à-dire qu'elles supportent des mensualités de remboursement qui dépassent 60 % de leur revenu mensuel disponible.

Ce sont, le plus souvent, des familles nombreuses à revenus modestes : sur les 27 000 familles dont la tutelle a été confiée aux Unions Départementales d'Associations Familiales, 70 % doivent leurs difficultés au surendettement. 75 % des affaires traitées par les tribunaux d'instance proviennent de dettes impayées.

Parallèlement le taux d'impayés de certaines sociétés de crédit spécialisées a atteint 2 % des dossiers et plus de 1 % des encours, ce qui est plus du double de ce qui est toléré par leurs homologues européens ou américains.

b) Les causes du surendettement sont multiples :

- les accidents qui modifient brutalement la situation économique de l'emprunteur : chômage, maladie, divorce, accident de voiture, etc... ;

- le développement de formules de financement de l'accession à la propriété dont la progressivité des charges a lourdement pesé sur les budgets modestes ;

- la mauvaise information prodiguée par certains professionnels dont la publicité a pu masquer à l'emprunteur le coût réel à long terme du crédit proposé ;

- les pratiques commerciales, parfois légères, des établissements de crédit. L'accumulation d'emprunts - jusqu'à dix crédits chez un même débiteur qui gagne à peine plus que le SMIC - n'est chose possible que parce que des professionnels ne s'informent pas sérieusement des capacités d'endettement de l'emprunteur.

c) Le traitement

Le gouvernement ne peut pas rester indifférent au sort des familles surendettées. Il n'est pas dans son intention de limiter la liberté d'accès au crédit qui doit rester totale, ni de faire croire que l'on pourra s'endetter et ne pas rembourser, mais il se propose :

- d'organiser un cadre approprié au traitement du surendettement ;

- d'en développer la prévention ;

- de susciter, auprès des professionnels, l'élaboration des règles déontologiques adéquates.

I - LES LIGNES DIRECTRICES DE LA RÉFORME

La France - sauf en Alsace-Moselle - ne dispose d'aucune procédure collective de traitement du surendettement des particuliers. Le projet de loi vise à pallier cette lacune en dotant notre législation d'un dispositif équilibré, cohérent, souple et peu coûteux qui responsabilise les prêteurs comme les emprunteurs.

Le dispositif curatif prévoit deux phases :

1°) Une phase d'élaboration d'un plan amiable.

La voie de la conciliation amiable est privilégiée grâce à la création d'une Commission départementale comprenant les administrations concernées, le représentant de la Banque de France qui devrait en assurer le secrétariat, des représentants des professionnels et des associations de consommateurs. La Commission recherchera l'accord des intéressés sur un plan de remboursement tenant compte de la capacité financière du débiteur. A cette fin, elle pourra recommander des mesures d'allègement et d'étalement de la dette.

2°) Une phase judiciaire qui s'appuie sur une procédure nouvelle.

Le projet de loi introduit des dispositions nouvelles qui permettront au juge d'instance d'avoir enfin une approche globale de la situation d'endettement de l'emprunteur et non une approche ponctuelle, dette par dette, créancier par créancier, au hasard des requêtes qui lui sont adressées.

La procédure permettra au juge de rechercher un accord entre les parties, notamment en lui donnant la possibilité de suspendre des poursuites individuelles qui auraient été engagées par les créanciers.

A défaut d'accord entre les parties, le juge se voit conférer de nouveaux pouvoirs de réaménagement de la dette (échelonnement du paiement des dettes sur une durée de cinq ans, réduction du taux d'intérêt des échéances reportées, réduction du montant des sommes restant dues en cas de vente d'un logement lorsque le prix est insuffisant pour rembourser les établissements de crédit).

Par ailleurs, le projet de loi retient des dispositions d'ordre préventif tant dans le domaine du crédit à la consommation que dans le domaine du crédit immobilier.

II - EXAMEN DES ARTICLES

L'article premier définit le champ d'application de la loi en faisant référence à l'impossibilité pour un débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes. Elle s'applique au règlement des dettes qui n'ont pas été contractées pour les besoins de la profession ou le fonctionnement de l'entreprise commerciale, artisanale ou agricole. Elle prend en compte toutes les dettes non professionnelles sans exclusive, qu'elles soient échues ou à échoir.

Le texte permet à ce débiteur ou à un juge qui a connaissance, par les procédures intentées devant lui, de graves difficultés liées à une situation d'endettement, de saisir une Commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.

L'article 2 fixe la composition de cette Commission. Les prérogatives de cette Commission qui excèdent celles traditionnellement dévolues à une commission administrative exigent en effet que sa composition soit prévue par la loi.

L'article 3 confie à la Commission départementale la mission de rechercher la conciliation entre le débiteur et ses créanciers par la définition d'un plan d'étalement ou d'allègement de la dette. A cette fin, elle peut proposer des réductions du taux d'intérêt, des remises de dettes, la création de garantie ou l'octroi de prêts de consolidation.

L'accord des intéressés sur le plan a une nature conventionnelle et emporte novation des obligations originelles du débiteur.

L'article 4 lève, à l'égard de la Commission, le secret professionnel de la part des administrations et des établissements de crédit.

Il permet également à la Commission de faire diligenter des enquêtes sociales par des services dépendant de l'autorité des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale.

L'article 5 impose aux membres de la Commission, ainsi qu'à ceux qui participent à ses travaux, le respect du secret professionnel sous peine de sanctions pénales.

L'article 6 donne un délai de deux mois à la Commission pour aboutir à la conciliation des intéressés. Il prévoit qu'à défaut d'un tel accord ou si l'un des créanciers engage ou poursuit une procédure d'exécution, le débiteur ou tout autre créancier peut alors saisir le juge d'instance.

L'article 7 définit les prérogatives du juge en cas de saisine au titre de la présente loi.

Le projet de loi donne tout d'abord au juge la possibilité de suspendre l'exécution de toutes les poursuites individuelles jusqu'au prononcé de son jugement, afin de tenter, au cours de cette période, une nouvelle conciliation des parties.

A défaut, le texte institue une nouvelle procédure judiciaire collective d'allègement de la dette.

Dans ce cadre, le pouvoir du juge en matière de délai, de report ou de rééchelonnement est renforcé et excède celui que lui confère l'article 1244 du code civil : le délai de rééchelonnement ou de report peut aller jusqu'à cinq ans ou la moitié du délai de remboursement des emprunts restant à courir.

Le juge peut également réduire le taux d'intérêt contractuel ou décider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital.

Il peut enfin, s'agissant de dettes hypothécaires liées à l'accession à la propriété du logement du débiteur, décider que la dette restant due après la vente du logement et la distribution du prix, est réduite en fonction de la capacité contributive du débiteur et échelonnée sur une durée n'excédant pas cinq ans.

L'article 8 prévoit l'application de la loi dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en complément de la loi du 1er juin 1924 qui permet l'application aux personnes physiques des règles du droit commercial en matière de règlement judiciaire et de liquidation des biens.

Il exclut du bénéfice de cette procédure les commerçants et artisans pour ce qui est des difficultés susceptibles d'être prises en compte par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 et n° 85-98 du 25 janvier 1985. S'agissant des agriculteurs, leurs dettes non professionnelles relèvent de la procédure instituée par la présente loi

alors que leurs dettes professionnelles font l'objet d'un traitement dans le cadre de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988.

L'article 9 prévoit, en matière de crédit à la consommation, de limiter à un an renouvelable la validité du contrat en cas d'ouverture de crédit permanent et, lorsque celui-ci est résilié, la possibilité d'amortissement de façon échelonnée des sommes restant dues.

L'article 10 modifie, en matière de crédit immobilier, la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 sur les points suivants :

- il accroît l'information des consommateurs en faisant obligation d'insérer de nouvelles mentions dans la publicité remise à l'emprunteur ;

- il interdit de faire référence à des prestations sociales pour le calcul des échéances de remboursement dans les documents publicitaires ;

- il impose une majoration du taux d'intérêt dû en cas de remboursement tardif des sommes versées par l'acquéreur ;

- il unifie l'ensemble du contentieux relatif aux délais de grâce en matière de crédit pour l'attribuer au tribunal d'instance.

L'article 11 renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions d'application de la loi.

L'article 12 fait obligation au gouvernement de présenter, dans un délai de deux ans, un rapport d'évaluation sur l'application de la loi.

*

* *

En conclusion, Mesdames, Messieurs, ce projet de loi traduit, en des termes innovants sur le plan du droit, un souci essentiel de justice sociale.

Les procédures de règlement et de prévention du surendettement telles que la "faillite civile", qui existent en droit anglo-saxon n'étaient pas directement transposables dans notre droit.

Il a donc fallu inventer des concepts nouveaux pour les adapter au droit français et à la mentalité de notre pays. A cet égard, ce texte institue une procédure nouvelle - proche du citoyen - qui privilégie la recherche d'un accord amiable, qui à défaut donne au juge d'instance les prérogatives nouvelles lui permettant de trouver des solutions judiciaires aux cas les plus dramatiques qui lui sont soumis.

C'est également un texte de justice sociale. Il permettra, en traitant l'endettement de façon globale et concertée, à de nombreuses familles de sortir d'une spirale qui les conduisait à la précarité et à l'exclusion de notre société.

A ce titre, ce projet de loi traduit le souci qu'ont exprimé, en de maintes occasions, Monsieur le Président de la République et Monsieur le Premier ministre, de lutter contre toutes les formes d'exclusion.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé de la consommation,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé de la consommation, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

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.

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.

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. 4.

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.

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

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. 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. 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.

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

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.

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.

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.

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. 10.

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 :

I - L'article 4 est complété par les dispositions suivantes :

"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.

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."

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

"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."

III - Après l'article 34, il est ajouté un article 34-1 ainsi rédigé :

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

Art. 11.

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

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.

Fait à Paris, le 6 septembre 1989.

Signé : MICHEL ROCARD

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget,

Signé : Pierre BÉRÉGOVOY

*Le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat,
ministre de l'économie, des finances et du budget,
charge de la consommation,*

Signé : Véronique NEIERTZ