

N° 43

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (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. Lucien LANIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramussamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Sénat : 485 (rectifié) (1988-1989) et 40 (1989-1990).

---

Créances et dettes.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<u>EXPOSÉ GÉNÉRAL</u> .....	7
<b>I. L'AGGRAVATION DES DIFFICULTÉS DES DÉBITEURS</b> .....	7
1. La croissance du taux d'endettement global des ménages .....	7
2. L'incapacité de certains ménages à faire face à leurs échéances de remboursement .....	9
3. La définition du "surendettement" : l'absence d'un critère pertinent .....	9
<b>II. L'ÉTAT DU DROIT ET DE LA PRATIQUE EN FRANCE</b> .....	10
1. Aucun examen d'ensemble de la situation globale d'endettement du débiteur .....	10
2. Les procédures collectives de règlement sont fermées aux particuliers .....	11
3. Le code civil reconnaît au juge des pouvoirs limités .....	11
4. La déconfiture civile : des dispositions éparses .....	11
<b>III. LES SOLUTIONS JURIDIQUES ENVISAGEABLES</b> .....	13
1. Les modèles étrangers .....	13
a) <i>En Grande-Bretagne : arrangements individuels volontaires         et banqueroute personnelle</i> .....	13
b) <i>En République fédérale d'Allemagne : la liquidation         n'éteint pas le droit de poursuites individuelles</i> .....	13
c) <i>Aux Pays-Bas : suspension des poursuites et faillite civile</i> ..	14
d) <i>Au Canada : dépôts de bilan, réduction de dette et tutelle du         syndic</i> .....	14
e) <i>Aux États-Unis : apurement partiel et mise sous tutelle</i> .....	15
f) <i>En Italie, en Espagne et en Belgique : aucune procédure de         règlement collectif des dettes des particuliers</i> .....	15
2. Les solutions envisageables .....	15
a) <i>Les inconvénients de la faillite civile</i> .....	16
• <i>L'amendement adopté par le Sénat</i> .....	16

	<u>Pages</u>
• La pratique de la faillite civile en Alsace-Moselle : un bilan contrasté .....	17
• Une solution qui comporte des inconvénients .....	18
<i>b) Les limites de la conciliation</i> .....	19
<i>c) La solution judiciaire</i> .....	19
<i>d) L'avant-projet du Gouvernement</i> .....	20
<b>IV. LE PROJET DE LOI</b> .....	22
<b>1. L'accent est mis sur la procédure d'élaboration d'un plan amiable</b> .....	22
<b>2. Le juge chargé du redressement judiciaire est doté de pouvoirs considérables</b> .....	23
<b>V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	25
<b>1. Deux procédures distinctes mais articulées l'une avec l'autre</b> .....	25
<i>a) L'encadrement de la recevabilité des demandes d'ouverture de procédures collectives</i> .....	26
<i>b) La procédure de règlement amiable</i> .....	26
<i>c) La procédure de redressement judiciaire</i> .....	27
<b>2. L'encadrement des pouvoirs de redressement du juge</b> .....	28
<b>3. Les dettes fiscales</b> .....	28
<b>4. Le renforcement des obligations du débiteur</b> .....	29
<b>5. La déchéance du bénéfice des procédures collectives</b> .....	29
<b>6. Des améliorations rédactionnelles</b> .....	29
<b>7. Le fichier des incidents de remboursement</b> .....	30
<b><u>EXAMEN DES ARTICLES</u></b> .....	31
<i>Article premier</i> : Règlement amiable des situations d'endettement des particuliers .....	
<i>Article 2</i> : Composition de la commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers .....	37
<i>Articles 3 et 4</i> : Compétences et pouvoirs de la commission .....	40
<i>Article 5</i> : Secret professionnel .....	46
<i>Article 6</i> : Echec du règlement amiable .....	47
<i>Article 7</i> : Redressement judiciaire .....	49

	<u>Pages</u>
. <i>Articles additionnels avant l'article 8</i> : Créances du Trésor public et des organismes de sécurité sociale .....	56
. <i>Article 8</i> : Champ d'application de la loi .....	57
. <i>Article additionnel après l'article 10</i> : Fichier national des incidents de paiement .....	58
. <i>Article 11</i> : Conditions d'application de la loi .....	61
. <i>Article 12</i> : Rapport sur l'application de la loi .....	62
<b><u>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</u></b> .....	63

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen en première lecture, après déclaration de l'urgence par le Gouvernement, a trait, selon son intitulé même, "*a la prévention et au règlement des difficultés liées à l'endettement des particuliers*".

Dans le dessein d'apporter une réponse adaptée à l'acuité nouvelle des difficultés rencontrées par certains particuliers endettés que traduit notamment la multiplication récente des "*incidents de remboursement*", le dispositif proposé institue une procédure de règlement, d'abord amiable puis judiciaire en cas d'échec de la conciliation des parties, procédure destinée à régler la situation financière de ces débiteurs malheureux.

Qualifié par l'exposé des motifs de "*curatif*", ce dispositif, après consultation du Conseil d'Etat, a été privé du volet préventif qui figurait pourtant dans l'avant-projet établi par le Gouvernement, avant-projet qui avait d'ailleurs fait l'objet d'une large diffusion. Votre commission des Lois n'est, en l'occurrence, saisie que pour avis sur le présent projet de loi. Elle a toutefois estimé que certains comportements d'irresponsabilité manifeste ou de dissimulation abusive devraient être efficacement combattus grâce à des mesures simples, le plus souvent d'ordre réglementaire, et par le respect, de la part des professionnels, de règles déontologiques claires.

Depuis longtemps déjà, la Haute Assemblée et de très nombreux sénateurs ont été avertis de l'ampleur croissante des conséquences de l'endettement excessif de certains ménages ainsi que de la détérioration particulièrement préoccupante de la situation matérielle et financière de ces familles que frappe quelque événement personnel ou professionnel grave qui les prive brutalement des

moyens de faire face aux obligations de remboursement qu'elles ont contractées.

Pour répondre à ces situations, le choix d'une procédure de règlement efficace, qui soit socialement, juridiquement et économiquement adaptée, n'était pas aisé, mais il convient aujourd'hui, après avoir examiné une nouvelle fois les différentes solutions envisageables, de s'arrêter à un dispositif le plus simple et le plus efficace possible. Tel est précisément l'esprit dans lequel a travaillé votre commission des Lois, dans un domaine qui se situe aux confins de l'économie et du social, où intérêts et sentiments sont contradictoires, afin de vous proposer un dispositif qui respecte les grandes lignes de l'économie globale du projet de loi mais renforce tant son efficacité sociale que sa sécurité juridique.

## **EXPOSÉ GÉNÉRAL**

### **I. L'AGGRAVATION DES DIFFICULTÉS DES DÉBITEURS**

L'exposé des motifs du projet de loi estime à 200.000 familles le nombre des ménages qu'il qualifie de "surendettées" en retenant comme critère d'appréciation de cet état, des mensualités de remboursement supérieures à 60 % du revenu mensuel disponible.

Certes, il ne revient pas à votre commission des Lois qui n'est en l'espèce saisie que pour avis, de présenter une étude détaillée de la situation d'endettement des ménages en France, de son évolution, des causes de cette évolution et de la dégradation constatée dans le remboursement des échéances de prêts, -votre rapporteur vous renvoie d'ailleurs, sur tous ces points, au rapport très documenté établi au nom de la Commission des affaires économiques, par notre excellent collègue, M. Jean Simonin-, mais il lui est toutefois apparu utile de rappeler en quelques lignes les principales caractéristiques du contexte dans lequel s'inscrit le présent projet de loi.

#### **1. La croissance du taux d'endettement global des ménages**

Selon la Banque de France, l'encours des crédits distribués aux ménages a connu une progression de 10,9 % en 1985, 11,7% en 1986, 14,3 % en 1987 et 10,9 % en 1988, pour atteindre, au 31 décembre dernier, 1 941,1 milliards de francs.

Il résulte de cette progression du montant des crédits accordés, un accroissement très sensible de l'endettement des ménages au regard de l'évolution du produit intérieur brut. Longtemps inférieure à 30 %, cette part est en effet passée de 30,3 % fin 1986 à 33 % fin 1987, avant d'atteindre 34,3 % fin 1988.

Ces évolutions ne sont pas anormales. Elles placent en effet la France dans un rang intermédiaire, comparable à celui qu'occupent la République Fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas, rang qui contraste, par exemple, avec l'importance des taux d'endettement des ménages américains ou britanniques rapportés au produit intérieur brut, tels qu'ils peuvent être retracés dans le tableau suivant :

Royaume-Uni	66,1 % (1)
Etats-Unis	63,9 %
France	33,0 %
RFA	30,7 %
Pays-Bas	28,0 %
Japon	9,6 %
Italie	7,5 %

Source : Banque de France Année 1987

(1) y compris les entreprises individuelles

La demande de crédits des ménages concerne avant tout le financement d'opérations immobilières et l'achat des biens d'ameublement et d'électroménager qui accompagne généralement l'acquisition du logement. Apparaissent toutefois, pour des montants croissants, de nouveaux comportements de consommation fondés sur un recours massif aux crédits de trésorerie, dans des proportions qui s'avèrent trop souvent incompatibles avec le niveau des revenus de l'emprunteur.

Ces évolutions ont bien entendu été favorisées par la levée de l'encadrement du crédit et l'augmentation correlative de l'offre de crédit. Toutefois certains débiteurs ont singulièrement manqué de discernement lorsqu'ils ont souscrit les emprunts, tandis que, bien souvent, les pratiques suivies par certains établissements financiers venaient aggraver les conséquences de cette légèreté.



## **2. L'incapacite de certains menages à faire face à leurs échéances de remboursement**

Certes, la progression, dans des limites raisonnables, du taux d'endettement des menages apparait comme normale. Elle l'est toutefois moins au regard de la multiplication des situations dans lesquelles le débiteur, soit temporairement, soit même, plus grave, structurellement, n'est pas, ou n'est plus, à même d'honorer ses obligations présentes ou futures de remboursement.

Les etudes conduites à ce sujet par les nombreux organismes qui se sont penchés sur les causes de ces situations font apparaitre qu'il convient à cet egard de distinguer entre le "*surendettement actif*" qui résulte de l'excès des taux d'effort initialement demandés (le débiteur est parfois imprévoyant, souvent mal informé, parfois mal conseillè), et le "*surendettement passif*" qui résulte de la survenance d'un évènement familial (décès, divorce ou rupture de vie commune), professionnel (chômage) ou médical (maladie ou accident), évènement qui compromet gravement, voire irrémédiablement, l'équilibre du budget familial.

## **3. La définition du "surendettement" : l'absence d'un critère pertinent**

Face à cette diversité de causes et de situations, l'étude présentée au début de l'année par le comité consultatif du Conseil national du crédit conclut à l'impossibilité de retenir un critère de définition pertinent des situations dans lesquelles les particuliers endettés sont dans l'incapacité d'honorer leurs engagements et estime qu'il convenait, par conséquent, de rechercher des "*solutions diversifiées*".

Prenant acte de ces constats et des observations auxquelles elles ont donné lieu, votre commission des Lois s'est attachée à diversifier les solutions de règlement des situations sociales et financières les plus difficiles, tout en encadrant les conditions d'accès des procédures collectives qui peuvent conduire à remettre gravement en cause les obligations librement contractées par les parties.

## II. L'ÉTAT DU DROIT ET DE LA PRATIQUE EN FRANCE

Le traitement des situations visées par le projet de loi ne relève, de toute évidence, ni de l'aide sociale, ni d'une politique de revenu minimum. En effet, il ne s'agit pas, ou alors pas seulement, de fournir aux ménages concernés les moyens d'assurer leur subsistance mais d'organiser les voies d'un règlement collectif de leur passif adapté à leurs capacités de remboursement.

Si le droit français ne prévoit pas de règlement collectif des situations d'endettement des particuliers, il admet toutefois que les parties puissent modifier, de façon purement consensuelle, les conditions d'exécution d'un contrat. En outre, il n'interdit pas que plusieurs créanciers puissent convenir, en accord avec le débiteur, d'un plan d'exécution des engagements de ce dernier. Enfin, il prévoit, de manière restrictive, que le juge, saisi d'une demande en recouvrement de créance, peut, *"en considération de la position du débiteur et compte tenu de la situation économique"*, accorder des délais de paiements et surseoir à l'exécution des poursuites.

### 1. Aucun examen d'ensemble de la situation globale d'endettement du débiteur

Aucune disposition en vigueur dans notre droit ne prévoit que l'ensemble de la situation d'endettement d'un particulier en difficultés puisse faire l'objet d'un examen global. Bien plus, il est **matériellement difficile** pour le prêteur, voire **impossible**, de se fonder sur l'état d'endettement du débiteur pour accorder ou refuser un prêt et par la même, le cas échéant, prévenir l'aggravation d'une situation déjà largement détériorée. De même, il est difficile d'obtenir d'un créancier qui ne parvient pas à recouvrer sa créance qu'il accepte de consentir des remises ou des délais, alors même qu'il ignore la nature et le montant des autres créances, le sort qui leur est réservé et les chances qu'a l'accord qu'il conclut d'être effectivement exécuté.

## **2. Les procédures collectives de règlement sont fermées aux particuliers**

Ni les dispositions du chapitre VII de la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relatives aux groupements de prévention agréés et au règlement amiable, ni les articles 22 à 28 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relatifs au règlement amiable de l'exploitation agricole, ni enfin la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ne sont applicables aux particuliers dès lors que leurs dettes n'ont pas une origine professionnelle. En d'autres termes, notre droit n'admet pas la liquidation judiciaire des particuliers.

## **3. Le code civil ne reconnaît au juge que des pouvoirs limités**

Le code civil, dans son article 1244, dispose que, saisi d'une action en recouvrement de créance, le juge peut accorder **des délais de paiement** et surseoir à l'exécution des poursuites.

La mise en œuvre de ce dispositif est effectuée, d'une part, *"en considération de la situation du débiteur"* et, d'autre part, *"compte tenu de la situation économique"*.

Le juge apprécie souverainement si des délais de grâce peuvent être accordés au débiteur, sans toutefois que ce délai puisse excéder **deux ans**.

Cette procédure a donc une portée limitée et n'implique en aucun cas un véritable examen, –a fortiori un règlement–, de la situation globale de l'endettement non professionnel du débiteur.

## **4. La déconfiture civile : des dispositions éparses**

En droit français, la déconfiture des débiteurs insolvable apparaît singulièrement inorganisée, dans la mesure où **aucun texte général ne régit le patrimoine du débiteur insolvable**. En l'état actuel de la législation, la déconfiture entraîne en effet **plusieurs conséquences graves** qui résultent de textes épars du code civil :

- la déchéance du bénéfice du terme à condition de la demander en justice lorsque le débiteur est en déconfiture (art. 1188) ;
- la limitation des droits du créancier contre son débiteur lorsque celui-ci devient "*insolvable*" après délégation d'un nouveau débiteur, à moins que ce dernier ait lui-même été en déconfiture au moment de la délégation (art. 1276) ;
- une exception à l'obligation de délivrance due par le vendeur lorsque son acheteur est en "*état de déconfiture*" (art. 1613) ;
- la résolution du contrat de société en cas de déconfiture d'un des associés (art. 1860) ;
- l'extinction du contrat de mandat en cas de déconfiture d'une des parties (art. 2003) ;
- enfin, le droit pour la caution d'agir avant paiement contre le débiteur garanti lorsque celui-ci a "*fait faillite ou est en déconfiture*" (art. 2032).

On rappellera enfin que la cession de biens judiciaire prévue par le code civil est tombée en désuétude avec la suppression de la contrainte par corps.

### III. LES SOLUTIONS JURIDIQUES ENVISAGEABLES

La plupart des droits européens et anglo saxons prévoient des procédures collectives de règlement, voire de liquidation, des situations d'endettement des particuliers.

Sans procéder ici à une étude très détaillée des solutions retenues et des pratiques suivies, il est toutefois possible d'en brosser un rapide panorama qui fournisse les éléments d'une typologie.

#### 1. Les modèles étrangers

*a) En Grande-Bretagne : arrangements individuels volontaires et banqueroute personnelle*

L'*Insolvency Act* de 1986 organise des **procédures de conciliation**, notamment sous forme d'"*arrangements individuels volontaires*" destinés à réguler les relations entre débiteurs et créanciers. Ouvertes par le juge à la demande du débiteur en difficulté, ces procédures permettent à ce dernier de proposer à l'assemblée des créanciers un accord en vue du règlement de ses dettes ; les créanciers disposent ensuite de quatorze jours pour se prononcer pendant lesquels les **poursuites sont suspendues**.

La même loi de 1986 prévoit également qu'une procédure de faillite (*bankruptcy*) peut être ouverte par le juge, à l'encontre d'un particulier, sur saisine du débiteur ou d'un créancier important. Cette procédure conduit à la réalisation des biens du débiteur et à la répartition des sommes disponibles entre les créanciers. Le "*failli pour la première fois*" peut être réhabilité au bout de trois ans, voire même de deux ans si son patrimoine était inférieur à 20.000 livres.

*b) En République fédérale d'Allemagne : la liquidation n'éteint pas le droit de poursuites individuelles*

La législation en vigueur, qui résulte de deux ordonnances modifiées de 1877 et de 1935, prévoit que le particulier insolvable est

passible d'une procédure de liquidation judiciaire des lors qu'il saisit à cet effet le tribunal d'instance ou que celui-ci est actionné par un créancier. Le syndic liquide les biens et répartit les fonds entre les créanciers à moins qu'il ne réussisse à faire accepter un **concordat** à la majorité d'entre eux représentant au moins les trois quarts de la créance. **La clôture de la procédure ne fait pas disparaître le droit de poursuites individuelles des créanciers.**

Ce droit est en pratique peu efficace car il exige des actifs importants, c'est pourquoi un **projet de réforme** actuellement à l'étude prévoit, notamment, **l'apurement de la situation d'insolvabilité des particuliers par annulation du solde de leur dette.**

*c) Aux Pays-Bas : suspension des poursuites et faillite civile*

La loi modifiée du 30 septembre 1893 organise une procédure de **suspension des paiements**, soumise à **l'accord des deux tiers des créanciers** représentant au moins les trois quarts des créances, en faveur du débiteur qui peut régler la totalité de sa dette.

**A défaut**, le débiteur est mis en faillite et ses biens sont normalement **liquidés**, la **réhabilitation** pouvant être prononcée par le tribunal dès que les créanciers ont été payés "*à leur satisfaction*". Il peut toutefois proposer un **concordat** afin d'éviter une liquidation longue et coûteuse.

*d) Au Canada : dépôts de bilan, réduction de dette et tutelle du syndic*

Une loi fédérale modifiée de 1919 autorise le particulier insolvable à faire la **cession volontaire de ses biens** et, pour le remboursement du solde de sa dette, à effectuer des **paiements mensuels établis par le syndic** en fonction de ses revenus après que le tribunal, au vu de sa situation, a accepté la libération de certaines dettes.

Une législation québécoise introduite en 1903 organise, selon un modèle comparable, une **consolidation** de la dette après dépôt volontaire de bilan et concentre les **remboursements auprès du greffe** de la cour provinciale. Le dépôt volontaire **suspend les poursuites** mais **n'empêche pas la saisie des biens immobiliers** du débiteur.

*e) Aux Etats Unis : apurement partiel et mise sous tutelle*

Le code des faillites (*Bankruptcy code*) prévoit que les principales procédures de dépôt de bilan sont applicables aux particuliers. Ces procédures sont au nombre de trois :

- la procédure du chapitre 13 dite du "*wage earner bankruptcy*" qui permet d'affecter une partie des revenus futurs du débiteur au désintéressement de ses créanciers ;
- la procédure du chapitre 11 qui prévoit la possibilité de rééchelonner les dettes par décision de justice ;
- la procédure du chapitre 7, enfin, qui est la plus utilisée et qui peut conduire à l'annulation des dettes, après désintéressement partiel et équitable des créanciers par la liquidation de l'actif du débiteur. Certaines dettes, notamment lorsqu'elles présentent un caractère alimentaire ou fiscale, ne sont pas susceptibles d'annulation.

Cette dernière procédure concerne **plusieurs centaines de milliers de personnes par an**. Elle est pourtant particulièrement contraignante pour le débiteur qui se trouve ainsi privé de toute autonomie financière par une véritable mise sous tutelle.

*f) En Italie, en Espagne et en Belgique : aucune procédure de règlement collectif des dettes des particuliers*

Ni le droit italien, ni le droit espagnol, ni le droit belge ne connaissent de procédures collectives de règlement des situations d'endettement des particuliers. La législation applicable dans ces pays est en fait comparable à celle qui a cours en France.

## **2. Les solutions envisageables**

Les exemples étrangers montrent que plusieurs types de procédures sont pratiqués. Celles-ci peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- la déconfiture civile ou faillite civile **personnelle** qui conduit à effacer, en tout ou partie, la dette du débiteur

après avoir procédé à la liquidation de la totalité de ses biens ;

le **redressement judiciaire** qui permet au juge, avec plus ou moins de latitude, de réduire soit le montant des créances, soit les intérêts à servir, soit encore de rééchelonner les remboursements ;

- le **règlement amiable**, procédure purement conventionnelle, conduite ou non sous le contrôle du juge, et qui requiert l'accord tant du débiteur que de ses créanciers parties au règlement.

Au printemps dernier, le Sénat, sur proposition, notamment, de notre collègue M. Jean Arthuis, avait envisagé de retenir une disposition s'apparentant à la faillite civile.

Initialement favorable, semble-t-il, à une solution de cette nature, Madame le secrétaire d'Etat chargé de la consommation s'y est pourtant opposée avec vigueur devant le Sénat tout en s'engageant à mettre la question à l'étude dans de rapides délais. Restait à trouver une solution efficace susceptible de régler aussi bien des situations conjoncturelles que structurelles, qui n'aggrave pas l'encombrement des tribunaux et qui reste ouverte aux seuls débiteurs qui se trouvent effectivement dans l'impossibilité d'honorer leurs engagements.

#### *a) Les inconvénients de la faillite civile*

Tout en admettant que cette solution comportait d'incontestables inconvénients, une majorité de sénateurs a adopté, à deux reprises, au cours de la dernière session, un amendement tentant à introduire la faillite civile dans le droit français.

#### • L'amendement adopté par le Sénat : la liquidation judiciaire

Le 13 avril 1989, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, devenu depuis lors la loi n° 89-421 du 23 juin 1989, notre collègue, M. Jean Arthuis, a présenté un amendement cosigné par MM. Huriet, Caron, Machel, Lemarie, Souplet, du Quart et Haenel et tendant à l'institution d'"une procédure de redressement judiciaire civil destinée à permettre l'apurement du passif exigible de personnes physiques".



Calquée sur la loi du 25 janvier 1985, cette procédure pouvait être engagée devant le juge de grande instance par *"toute personne physique"* se trouvant en *"situation de cessation de paiement"*, par l'un de ses créanciers, par le tribunal saisi d'office ou par le procureur de la République.

Dans un premier temps, l'administrateur judiciaire, au vu de la situation patrimoniale du débiteur et du niveau de ses ressources, proposait un **"plan de rééchelonnement et d'allègement des dettes"** qui déterminait *"les perspectives de remboursement"*, *"les modalités de règlement du passif et les garanties éventuelles que le débiteur doit souscrire pour en assurer l'exécution"*. Le plan ainsi élaboré était ensuite soumis à l'approbation de chacun des créanciers.

Si la mise en oeuvre d'un tel plan s'avérait impossible, le représentant des créanciers alors nommé par le juge en qualité de liquidateur devait procéder à la **liquidation du patrimoine** du débiteur et au **désintéressement des créanciers à proportion de leur créance**.

Ce dispositif, dont l'adoption définitive, aux dires de ses promoteurs, eut consacré l'introduction en droit français d'un véritable régime de *"déconfiture civile"*, a fait l'objet d'un vaste débat au sein de notre assemblée avant d'être adopté par 157 voix contre 15 et 139 bulletins blancs. Les résultats de ce scrutin marquaient clairement la volonté de la très grande majorité des sénateurs d'apporter une réponse efficace aux situations très douloureuses évoquées par l'ensemble des intervenants. Ils laissaient tout aussi clairement apparaître que la réflexion sur les modalités de cette réponse devait être approfondie et leurs conséquences mesurées.

• La pratique de la faillite civile en Alsace-Moselle : un bilan contrasté

Le droit local maintenu en vigueur par la loi du 1er juin 1924, a consacré la règle selon laquelle **les particuliers insolvables sont passibles de la faillite civile**.

L'ouverture de cette procédure est subordonnée à l'existence d'un état d'*"insolvabilité notoire"*, c'est-à-dire, aux termes de la jurisprudence, un passif impayé dont le montant est supérieur à la valeur des biens composant le patrimoine du débiteur et une situation définitivement compromise. Lorsque ces conditions sont réunies, le tribunal prononce la liquidation si aucune autre solution

ne peut être envisagée, puis, une fois réalisés les actifs, il prononce la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif.

Cette procédure, qui de toute évidence lèse gravement et définitivement les intérêts des créanciers, rencontre de **nombreuses difficultés d'application**, d'une part, en raison de la pratique restrictive des tribunaux qui n'acceptent qu'exceptionnellement de constater l'insolvabilité notoire d'un particulier, d'autre part, en raison des **nombreux abus** auxquels elle a donné lieu de la part de débiteurs cherchant à échapper à leurs obligations, notamment d'anciens commerçants précédemment en liquidation de biens et poursuivis par leurs créanciers en vertu de titres exécutoires délivrés après vérification des créances ou encore des dirigeants d'entreprises qui cherchent à éviter d'honorer le cautionnement qu'ils ont antérieurement accordé.

#### • Une solution qui comporte des inconvénients

L'institution, au bénéfice des particuliers, d'une procédure de redressement et de liquidation judiciaires se heurte à des objections qui apparaissent largement fondées et qui peuvent être résumées comme suit :

- la procédure est coûteuse dès lors qu'il faut couvrir des frais de conseil et rémunérer les différents mandataires de justice, soit environ un coût moyen évalué à 30.000 francs ;
- elle est très lourde dans ses effets pour le débiteur puisqu'elle le dépossède de la quasi-totalité de ses biens ;
- elle est également très pénalisante pour les prêteurs qui voient réduite à néant une partie importante de leur créance ;
- elle peut être ressentie par certains débiteurs comme une sanction infamante ;
- elle risque de "deresponsabiliser" d'autres emprunteurs en leur faisant accroire qu'ils pourront aisément être libérés de leurs dettes ;
- enfin, elle apparaît largement inadaptée à la tradition française qui s'inscrit dans un contexte de "socialisation" des risques et n'abandonne pas à leur sort ceux qui se trouvent brutalement plongés dans une situation de détresse.

### *b) Les limites de la conciliation*

La plupart des législations étrangères mettent l'accent sur la conciliation entre le débiteur et ses créanciers et il semble évident que pareille solution doit être privilégiée si l'on veut prévenir un resserrement excessif du crédit, régler des difficultés conjoncturelles, respecter la liberté contractuelle des parties et mettre débiteurs et créanciers face à leurs responsabilités respectives.

Reste à savoir dans quelle mesure cette procédure doit rester purement "privée", si le juge peut la soumettre à un certain contrôle, voire s'opposer à l'accord amiable, enfin s'il peut l'encourager, notamment en accordant au débiteur, pour une durée qu'il convient d'apprécier, une suspension des poursuites.

Quant au caractère collectif d'une procédure organisée de règlement amiable, il présente l'avantage de permettre un traitement de la situation d'endettement dans son ensemble, donne à chaque créancier la possibilité de comparer les efforts consentis par chacun des créanciers, enfin met le débiteur à même de s'acquitter de ses obligations, sans que toutes ses dettes deviennent immédiatement exigibles et que ses biens soient totalement engloutis.

On observera toutefois que certains ménages risquent de ne jamais être en mesure de rembourser leurs dettes, que des créanciers peu conciliants peuvent refuser tout compromis et qu'alors une simple procédure de conciliation est de toute évidence insuffisante.

### *c) La solution judiciaire*

Une fois écartée la solution improprement dite de la "faillite personnelle", l'intervention du juge, après un examen de l'ensemble de la situation d'endettement et des ressources présentes ou futures du débiteur, peut seule garantir un redressement de la situation financière de ce dernier.

Dans une telle perspective, les délais de grâce ne paraissent pas pouvoir régler les situations les plus difficiles, ce qui conduit nécessairement à accorder au juge des pouvoirs plus étendus sur les limites desquels il conviendra d'ailleurs de revenir.

La solution judiciaire n'est toutefois pas sans inconvénients. Elle pénalise indiscutablement les prêteurs et risque, une nouvelle fois, de "déresponsabiliser" les emprunteurs. Il convient donc d'en limiter le plus possible l'accès, tout en ouvrant la voie à des procédures rapides de redressement qui

previennent, dans la mesure du possible, une dégradation accélérée de la situation des ménages en difficultés.

*d) L'avant-projet du Gouvernement*

A la suite d'un long titre finalement abandonné et qui traitait de *"la prévention des situations de surendettement des ménages"*, l'avant-projet de loi consacrait un titre II à *"la procédure de règlement judiciaire du surendettement des particuliers"* et instituait, devant le tribunal d'instance, une procédure de règlement de la situation d'endettement du débiteur placé dans *"l'impossibilité... de faire face à l'ensemble de ses dettes exigibles et à échoir, eu égard à sa capacité financière, notamment en cas de diminution imprévue de ses revenus disponibles"*.

**Ouverte par le juge**, à la demande du débiteur, de l'un de ses créanciers ou d'office, cette procédure emportait **de plein droit et pour une durée de deux mois renouvelable une fois, la suspension provisoire des poursuites**. Ce délai était destiné à être mis à profit pour tenter de régler à l'amiable la situation du débiteur au moyen d'un **plan de règlement amiable de son passif**. Cette procédure de conciliation pouvait être conduite soit par les parties elle-mêmes, soit par le juge, soit, sur demande du tribunal, par une commission départementale d'examen des situations de surendettement instituée à cet effet, soit enfin par un tiers ou un créancier désigné par le juge.

Si un plan avait pu être élaboré, **le juge constatait alors l'accord des parties puis homologuait la convention**, sous réserve d'avoir vérifié qu'elle préservait suffisamment les intérêts des signataires.

**En cas d'échec** de la procédure amiable, qui était donc envisagée comme une première étape obligée dans le processus de règlement des situations dites de *"surendettement"* des particuliers, le juge procédait à un **redressement judiciaire de la situation du débiteur**, en reportant ou en échelonnant le paiement de certaines dettes, en décidant que les sommes correspondant aux échéances reportées porteraient intérêt à un taux réduit ou que les paiements s'imputeraient d'abord sur le capital, en réduisant les sommes restant dues aux organismes de crédit immobilier après la vente du logement du débiteur et en échelonnant leur remboursement, enfin, le cas échéant, en subordonnant l'ensemble de ces mesures à l'accomplissement, par le débiteur, d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette.

Ce dispositif qui présentait l'avantage de confier au juge la responsabilité de la conduite, –ou tout au moins de leur contrôle–, des procédures était très étroitement inspiré, pour le volet amiable, des procédures de conciliation prévues par les lois de 1984 et de 1988, respectivement applicables aux entreprises qui établissent des comptes prévisionnels et aux exploitations agricoles, tandis que la procédure de redressement judiciaire qu'elle instituait empruntait largement à la loi précitée du 25 janvier 1985.

L'avis du Conseil d'Etat et les arbitrages interministeriels ont eu raison de cette construction initiale, qui apparaît pourtant satisfaisante à bien des égards, et le projet de loi aujourd'hui soumis à votre examen met l'accent sur la procédure de conciliation. ce qui conduirait souvent à exclure le juge de la procédure amiable tout en le dotant, au cours d'une phase judiciaire ultérieure, de très importants pouvoirs d'aménagement de la dette du particulier en difficultés.

#### IV. LE PROJET DE LOI

Dans la présentation qu'il fait de son projet de loi, le Gouvernement met l'accent sur les objectifs qu'il poursuit, en indiquant qu'il souhaite doter la France d'une "*procédure collective de traitement du surendettement des particuliers*", conçue sous la forme d'un "*dispositif équilibré, cohérent, souple et peu coûteux qui responsabilise les prêteurs comme les emprunteurs*".

##### 1. L'accent est mis sur la procédure d'élaboration d'un plan amiable

Le projet de loi s'efforce de privilégier la voie de la conciliation amiable en imposant au débiteur en difficulté qui souhaite obtenir un règlement collectif de sa situation financière de s'adresser d'abord à une commission administrative départementale spécialisée chargée d'élaborer un plan de remboursement susceptible de recevoir l'accord des parties.

Présidée par le préfet et composée de représentants des principales administrations départementales concernées, de professionnels et de représentants des associations de consommateurs, cette commission ne dispose que d'un simple pouvoir de suggestion et d'incitation pour favoriser la conclusion d'accord. Sa saisine est réservée au débiteur et au juge saisi d'une action en recouvrement de créance ou d'une demande d'obtention de délai de paiement et qui estime, au vu de l'espèce, que le recours à une procédure collective amiable est souhaitable.

L'accès à la procédure collective n'est ouvert que si le débiteur est dans "*l'impossibilité de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échéoir*". La commission procède donc à une appréciation de la situation du débiteur afin de statuer sur la recevabilité de sa demande d'ouverture d'une procédure amiable.

Si dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, la commission n'a pas obtenu l'accord des parties sur le plan qu'elle leur propose, elle transmet le dossier au juge d'instance.

La commission peut en outre être dessaisie du dossier, à la demande de l'un des intéressés, si un créancier engage ou poursuit une voie d'exécution. Cette solution résulte logiquement du fait que la saisine de la commission n'emporte pas suspension des poursuites, dès lors que le juge reste entièrement extérieur à la procédure de conciliation, à la différence des autres régimes de règlement amiable actuellement applicables, d'une part, aux sociétés, aux commerçants et aux artisans qui établissent des comptes prévisionnels et, d'autre part, aux exploitations agricoles.

## **2. Le juge chargé du redressement judiciaire est doté de pouvoirs considérables**

En cas d'échec de la procédure amiable ou de saisine du juge par un créancier pendant le déroulement de celle-ci, le juge d'instance reçoit le dossier d'endettement et choisit entre l'une des trois voies qui lui sont offertes : le renvoi du dossier devant la commission afin que celle-ci élabore un plan de règlement amiable et le fasse approuver par les parties, l'établissement par le juge d'un tel plan, l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire. Afin, soit de favoriser la conciliation, soit de protéger le débiteur, le juge peut, en outre, prononcer jusqu'au jugement la suspension des procédures civiles d'exécution.

Les pouvoirs de redressement accordés au tribunal par le projet de loi sont considérables, puisque le juge peut :

- reporter ou échelonner le paiement des dettes, sans toutefois que ces mesures puissent excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours ;
- 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 ;
- exiger d'un créancier qu'il accomplisse des actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette ;
- réduire et échelonner le solde débiteur subsistant après la vente sur décision de justice du logement du débiteur afin que le niveau des échéances restant à acquitter soit *"compatible avec les ressources et les charges du débiteur"*.

Aux termes de cette énumération, les pouvoirs du juge apparaissent considérables et, pour les situations les plus critiques

**résultant de dettes à caractère immobilier, tendent à permettre l'apurement total de la situation du débiteur défaillant.**



## **V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Consciente des réticences juridiques qui peuvent être suscitées par le dispositif proposé mais soucieuse de doter les procédures de règlement des situations visées par le projet de loi de la plus grande efficacité possible, votre commission des Lois vous propose de mettre l'accent sur la procédure amiable.

Afin de renforcer l'efficacité de cette procédure, elle vous propose en outre d'ouvrir au juge la faculté de suspendre les poursuites au moment où il transmet le dossier à la commission départementale ou, le cas échéant, à un conciliateur.

Elle vous propose enfin, lorsque seule une procédure de redressement judiciaire est envisageable, de faire l'économie de la conciliation et d'autoriser le débiteur à saisir directement le juge d'une demande tendant à l'ouverture immédiate d'une procédure judiciaire.

### **1. Deux procédures distinctes mais articulées l'une avec l'autre**

Votre commission des Lois vous propose d'instituer, d'une part, une procédure de règlement amiable dont la conduite incomberait à la commission départementale et, d'autre part, une procédure de redressement judiciaire que le juge, après avoir suspendu les poursuites, devra, dans la très grande majorité des cas, faire précéder d'une tentative de conciliation dont il confiera la responsabilité à cette même commission ou, le cas échéant, à tout autre conciliateur qu'il désigne à cet effet.

Elle vous propose en outre de réserver le bénéfice de ces procédures aux débiteurs qui sont dans l'incapacité manifeste de faire face à leurs obligations.

*a) L'encadrement de la recevabilité des demandes d'ouverture de procédures collectives*

L'accent est mis, par les auteurs du projet de loi, sur la difficulté qu'il y a de définir le "*surendettement*" et l'absence de pertinence de tout critère d'identification d'une telle situation, par exemple sous la forme d'un ratio d'endettement.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence d'écarter cette notion de surendettement qui ne peut être définie mais de **renforcer le caractère restrictif de l'accès à ces procédures**, en indiquant que, pour être recevable, le débiteur doit être dans l'"**incapacité manifeste**" de faire face à ses dettes.

Afin de prévenir toute divergence d'appréciation entre les deux ordres de juridiction, il vous est en outre proposé d'**unifier les contentieux** et de donner compétence au seul juge judiciaire pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises en matière de **recevabilité** par la commission départementale.

*b) La procédure de règlement amiable*

La commission des Lois vous propose que la **procédure amiable** puisse être ouverte soit à la **demande du débiteur** en difficultés, soit à l'**initiative de tout juge saisi**, par le débiteur, d'une demande d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, par le créancier, d'une action en recouvrement de créance, ou par le débiteur, d'une demande de délai gracieux.

Afin de clarifier la mission de la commission et de **compléter les moyens d'information** dont celle-ci dispose pour établir et apprécier la situation du débiteur, votre commission des Lois vous propose en outre de réécrire les articles correspondants et notamment de préciser que le **débiteur doit déclarer les éléments actifs et passifs de son patrimoine**.

Par ailleurs, il a semble souhaitable à votre commission des Lois de compléter la composition de la commission départementale, afin d'y faire figurer **un notaire** dont les connaissances et l'expérience pourront se révéler précieuses et qui serait nommé, par le préfet, sur proposition de la chambre départementale des notaires.

Votre commission des Lois a également souhaité la présence d'**un avocat**, nommé par le préfet, sur proposition du ou des barreaux du département.

Dans le même esprit, elle vous suggère de confier à l'Association française des établissements de crédit (A.F.E.C.) le soin de soumettre au préfet les noms des deux **représentants des professionnels du crédit** qu'il nomme à la commission départementale.

Enfin, votre commission des Lois propose de renforcer les conditions dans lesquelles les personnes informées de l'ouverture de la procédure sont tenues au **secret professionnel**.

### *c) La procédure de redressement judiciaire*

Votre commission des Lois vous propose d'instituer, devant le juge d'instance, une procédure de redressement judiciaire.

L'ouverture de cette procédure peut faire suite soit à l'échec du règlement amiable, soit à son interruption par l'engagement ou la poursuite de procédures de recouvrement. Elle peut également être demandée, sans qu'une conciliation préalable ait été tentée, par le débiteur qui fait l'objet de poursuites.

Les effets du redressement judiciaire pouvant être considérés comme exorbitants au regard des droits des créanciers, votre commission des Lois, sous réserve de l'appréciation du juge, vous propose d'inciter les parties à se concilier devant la commission départementale en disposant que **le juge, saisi par le débiteur, charge la commission de concilier les parties, en assortissant cette transmission, le cas échéant, d'une suspension des poursuites, suspension qui est étendue à l'ensemble des dettes, y compris aux dettes fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale.**

Dans la mesure où cette solution aurait la préférence du juge, il lui est également loisible de transmettre le dossier à un conciliateur qu'il désigne parmi les auxiliaires de justice, à moins qu'il ne nomme, à cet effet, toute autre personne de son choix.

Toutefois, afin de faire l'économie de cette tentative de conciliation lorsque celle-ci apparaît irrémédiablement vouée à l'échec ou si la situation du débiteur exige des mesures de redressement immédiates, votre commission des Lois vous propose, en pareils cas, **d'ouvrir au juge la faculté de procéder, sans plus attendre, à un redressement judiciaire.**

Enfin, il est apparu indispensable à la commission des Lois d'instituer une **"période suspecte"**, afin d'interdire au débiteur, pendant toute la durée de la suspension des poursuites, d'avoir

recours à un nouvel emprunt, de payer tout ou partie d'une créance antérieure à l'ouverture de la procédure ou de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale de son patrimoine.

## **2. L'encadrement des pouvoirs de redressement du juge**

Votre commission des Lois vous propose d'encadrer les pouvoirs du juge en introduisant les trois modifications suivantes :

- la suspension provisoire des poursuites ne pourra porter sur les dettes alimentaires ;
- sa durée sera limitée à deux mois renouvelable une fois, ce qui devrait inciter le juge à statuer rapidement ;
- le taux d'intérêt réduit par le juge ne peut être inférieur à un taux égal à la moitié de l'intérêt légal.

## **3. Les dettes fiscales**

Le projet de loi exclut les dettes fiscales et parafiscales du bénéfice des mesures judiciaires de report ou d'échelonnement.

Votre commission des Lois, après avoir observé que les créances du Trésor, qui, par définition, ne résultent pas d'emprunts, présentent, de ce fait, une nature particulière, a toutefois considéré que le juge devrait pouvoir suspendre les poursuites afférentes à leur recouvrement.

S'agissant du redressement judiciaire, elle n'a pas jugé possible d'y soumettre ces créances. Toutefois, dans un article additionnel, elle vous propose d'inciter l'administration fiscale à s'associer à l'effort consenti par les créanciers, en prévoyant que des délais de grâce et des remises pourront être consentis, tant devant la commission que devant le juge, dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'Etat.

#### **4. Le renforcement des obligations du débiteur**

Le projet de loi prévoit que le juge peut subordonner l'effet des mesures qu'il prend à l'exécution, par le débiteur, de certains actes de dispositions de ses biens.

La commission des Lois vous propose, outre l'institution d'une période suspecte, de compléter ce dispositif, en prévoyant que le **juge peut également interdire au débiteur, pendant tout ou partie de la durée de l'exécution du redressement, tout acte qui aggraverait son insolvabilité.**

#### **5. La déchéance du bénéfice des procédures collectives**

Votre commission des Lois vous propose d'introduire un article additionnel destiné à **exclure du bénéfice des procédures collectives les débiteurs de mauvaise foi qui auront produit de fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir le bénéfice de la procédure, les personnes qui auront détourné, dissimulé ou tenté de détourner ou de dissimuler tout ou partie de leurs biens, enfin les débiteurs qui aggraveraient leur insolvabilité avant la clôture de la procédure de redressement judiciaire.**

#### **6. Des améliorations rédactionnelles**

Outre une rectification purement rédactionnelle au dernier alinéa de l'article 7, la commission des Lois vous propose d'améliorer la présentation matérielle du texte en regroupant les dispositions relatives aux procédures collectives dans un titre premier comportant trois chapitres respectivement consacrés au règlement amiable, au redressement judiciaire, enfin à des dispositions communes aux deux procédures.

## **7. Le fichier des incidents de remboursement**

**Le Gouvernement a déposé un amendement tendant à introduire un article additionnel qui institue, auprès de la Banque de France, un fichier national des incidents de remboursement caractérisés des crédits consentis aux particuliers.**

**Ce fichier "négatif" est destiné à permettre aux prêteurs d'être mieux informés de la situation des emprunteurs potentiels qui les sollicitent et de prévenir la multiplication de prêts aux ménages qui connaissent déjà des difficultés sérieuses de remboursement.**

**Votre commission des Lois a accepté le principe de l'institution d'un tel fichier. Toutefois, afin de prévenir toute solution de discontinuité, elle vous propose d'adopter un sous-amendement qui précise que le monopole conféré à la Banque de France en matière de centralisation des informations relatives aux incidents de remboursement caractérisés ne sera opposable aux fichiers déjà existants qu'à compter de la mise en oeuvre effective du fichier national.**

\*

\*      \*

**Sous réserve de ses observations et des modifications qu'elle vous propose, votre commission des Lois a émis un avis favorable aux dispositions du projet de loi qu'elle a examinées.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Règlement amiable des situations d'endettement des particuliers**

Le projet de loi ouvre, au bénéfice et à l'initiative des particuliers qui sont dans l'impossibilité de faire face à l'ensemble de leurs dettes non professionnelles exigibles et à échoir, une procédure collective de règlement amiable de leur situation d'endettement.

Il confie à une commission départementale d'examen des situations d'endettement des particuliers qu'il institue à cet effet, le soin d'organiser la conciliation des parties en vue de ce règlement.

Enfin, il prévoit que la procédure ainsi organisée peut également être ouverte à l'initiative du juge saisi d'une action en recouvrement de créance ou d'une demande d'obtention de délai de paiement.

Ce dispositif appelle plusieurs observations :

**1. Le bénéfice de la procédure de règlement amiable ainsi instituée est réservé aux particuliers, pour leur seul endettement non professionnel**

La rédaction retenue par le projet de loi conduit à exclure du champ d'application de la procédure les dettes professionnelles dont le traitement, en égard au degré de gravité des difficultés

financières rencontrées par le débiteur et la nature de son activité professionnelle, relèvent des textes suivantes :

- la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises qui ouvre aux entreprises établissant des comptes prévisionnels la faculté de demander au juge la désignation d'un conciliateur chargé de favoriser le redressement de l'entreprise, notamment par la conclusion, entre celle-ci et ses principaux créanciers, d'un accord portant sur des délais de paiement ou des remises de dettes ;

- la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social dont les articles 22 à 28 instituent, au bénéfice des exploitants agricoles, une procédure originale de règlement amiable ;

- la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises qui définit les conditions dans lesquelles sont mises en oeuvre des procédures collectives de redressement ou de liquidation judiciaires de la situation de tout commerçant, artisan, agriculteur ou personne morale de droit privé qui est en état de cessation de paiement.

Le projet de loi qui vous est soumis vient donc compléter la législation existante. Après son adoption, seules demeureront en effet privées du bénéfice d'une procédure organisée de règlement amiable de leur situation financière, les entreprises non agricoles, qu'elles aient ou non adopté une forme sociale, qui n'établissent pas de comptes prévisionnels, ainsi que les professions libérales. Ces dernières, sauf à être domiciliées dans l'un des trois départements alsaciens-mosellans, se voient également refuser le bénéfice des procédures de redressement et de liquidation judiciaires qui, sous cette seule réserve, sont ouvertes, en cas de cessation des paiements, aux personnes morales de droit privé ainsi qu'à toutes les autres personnes physiques exerçant une activité professionnelle non salariée, sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'une profession libérale.



## **2. L'ouverture de la procédure est conditionnée par la situation du débiteur**

• Le premier alinéa de l'article premier du projet de loi introduit un critère de recevabilité de la demande d'ouverture de la procédure de règlement amiable : aux termes de cet article, le débiteur doit en effet être dans *"l'impossibilité de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir"*.

Cette rédaction encadre donc le droit d'accès à la procédure en le subordonnant à l'existence d'une situation d'endettement qu'il définit. La restriction ainsi apportée à l'accès au règlement amiable conduira par conséquent la commission départementale chargée de concilier le débiteur et ses créanciers à statuer sur la recevabilité de la demande d'ouverture d'une procédure de règlement amiable.

Le critère de recevabilité retenu par le projet de loi est fondé sur l'appréciation de la situation d'endettement du débiteur, situation qui doit faire apparaître un montant de dettes immédiatement exigibles ou à échoir, selon des échéances connues par avance et auxquelles le débiteur est dans l'incapacité de faire face. L'origine de cette incapacité du débiteur peut résulter, ajoute le projet de loi, soit d'*"une diminution imprévue de ses revenus disponibles"*, soit de tout autre motif qu'il ne précise pas, mais qu'il admet implicitement.

Si la situation explicitement visée par le projet de loi renvoie clairement à des cas concrets connus, qu'il s'agisse des conséquences d'un divorce ou d'une rupture de vie commune, d'un décès, d'une maladie ou d'une période de chômage qui sont, on l'a vu, les causes les plus fréquentes de déséquilibre des budgets familiaux et, en conséquence, de l'incapacité des débiteurs à faire face à leurs obligations, en revanche, les hypothèses non mentionnées par le projet de loi, mais implicitement admises par celui-ci sont plus difficiles à cerner.

Sans doute pourrait-on ranger au nombre de ces hypothèses la disparition accidentelle, par exemple à la suite d'un incendie, d'un bien dont la cession aurait permis de faire face aux échéances. Toutefois il n'est pas interdit de s'interroger sur les conséquences de la rédaction ainsi retenue qui pourrait ouvrir la voie de la procédure de règlement amiable à des débiteurs qui, de façon prévisible dès le moment de la souscription de leurs engagements, n'étaient pas en mesure d'y faire face. L'admission d'une telle situation au bénéfice de la procédure est, à l'évidence,

contraire à l'intention des auteurs du projet de loi et devrait être écartée du champ d'application de la loi.

• L'appréciation de la situation du débiteur, telle qu'elle est définie par le projet de loi, prend en compte aussi bien les dettes exigibles que les dettes à échoir.

Cette approche prévisionnelle de la situation d'endettement apparaît pertinente dès lors qu'elle peut permettre, avant même la survenance des difficultés de paiement, de prévenir celles-ci, dès lors que la date et le montant des échéances sont certains. C'est ainsi, par exemple, qu'un débiteur qui sait, eu égard à la détérioration soudaine de ses revenus, qu'il ne sera plus en mesure de rembourser les prochaines échéances des emprunts qu'il a contractés, pourra demander à la commission d'engager une procédure de conciliation avec ces différents créanciers afin que soient modifiées les dates de ces échéances ou les montants à échoir aux dates les plus proches.

On observera que la formulation ainsi retenue par le projet de loi est relativement éloignée de celle qui figure au premier alinéa de l'article 35 de la loi précitée du 1er mars 1984 qui ouvre la faculté de demander un règlement amiable aux entreprises dont *"les comptes prévisionnels font apparaître des besoins qui ne peuvent être couverts par un financement adapté aux possibilités de l'entreprise"*. En dépit de leurs différences, ces deux rédactions, celle du présent projet de loi et celle de la loi de 1984, prennent en compte les difficultés futures de trésorerie, contrairement à la loi du 25 janvier 1985 qui exige la cessation effective des paiements pour ouvrir une procédure collective de redressement et de liquidation judiciaires ou la législation applicable en Alsace-Moselle qui fait référence à l'*"insolvabilité notoire du débiteur, soit, aux termes de la jurisprudence, "une situation patrimoniale irrémédiablement compromise"*.

**3. Seuls le débiteur et, sous certaines conditions, le juge peuvent demander l'ouverture de la procédure amiable**

Le projet de loi réserve en principe à la seule initiative du débiteur la demande d'ouverture d'une procédure de règlement amiable.

Cette rédaction, qui refuse aux créanciers l'initiative en la matière, a déjà été retenue par la loi précitée de 1984, alors qu'à

l'inverse, l'article 23 de la loi du 30 décembre 1988 ouvre aux dirigeants des exploitations agricoles en difficultés et à leurs créanciers la faculté de demander l'ouverture d'une procédure amiable.

La solution privilégiée par le projet de loi paraît toutefois équilibrée par le fait que le créancier qui souhaiterait voir engager une procédure de règlement collectif de la situation de son débiteur a la faculté de saisir le juge d'une action en recouvrement de sa créance et que celui-ci peut alors estimer, au vu de cette demande et de l'état global d'endettement du débiteur, qu'il est souhaitable d'engager une procédure collective de règlement amiable et saisir en conséquence, à cet effet, la commission départementale instituée par le projet de loi.

On observera enfin que saisi d'une demande d'obtention de délai de paiement présentée par le débiteur, le juge, quel qu'il soit, a également la faculté de saisir la commission départementale afin qu'elle engage une procédure de conciliation amiable.

\*

\* \*

### LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

• Votre commission des Lois a formulé plusieurs observations sur cet article :

a) Il n'est pas souhaitable de prévoir l'extension de la procédure aux activités économiques indépendantes qui restent pour l'heure exclues de toute procédure collective. L'objet du projet de loi se trouverait ainsi dénaturé.

De même, il n'est pas non plus apparu souhaitable d'admettre au bénéfice de la procédure, pour leurs dettes professionnelles, ni les anciens faillis ni les anciens commerçants ou artisans qui sont hors délais pour prétendre à une procédure de redressement et de liquidation judiciaires.

**b) Dès lors qu'il n'est pas possible de définir un critère du surrendettement, il est préférable, d'une part, de s'en tenir à la notion d'un endettement aux conséquences duquel le débiteur n'est plus en mesure de faire face et, d'autre part, de laisser à la commission, sous le contrôle éventuel du juge, le soin d'apprécier si le demandeur est effectivement dans l'incapacité d'honorer ses obligations.**

La mention relative à la diminution imprévue des revenus disponibles n'est pas normative et n'exclut donc pas qu'une autre cause puisse être à l'origine de cette situation. Toutefois, afin d'éclairer la commission départementale, il vous est proposé de conserver cette mention qui vise les cas les plus fréquemment rencontrés.

**c) Il n'a pas paru opportun à la commission des Lois d'ouvrir aux débiteurs la faculté de demander l'ouverture d'une procédure de règlement amiable dès lors que tout débiteur qui saisit le juge d'une action en recouvrement de créance peut, si le juge l'estime souhaitable, provoquer cette ouverture.**

**d) L'ouverture de la procédure ne saurait emporter la suspension automatique des poursuites**

Cette solution résulte du fait qu'il n'est pas concevable de donner un tel pouvoir à une commission administrative. Elle est également justifiée par la faculté reconnue au juge de prononcer la suspension des poursuites, notamment lorsque la conciliation se trouve interrompue par l'engagement ou la poursuite d'une procédure d'exécution ou lorsque le juge qui peut être, dans le dispositif que vous propose la commission des Lois, directement saisi par le débiteur, estime qu'une conciliation est possible et transmet le dossier à la commission, après avoir suspendu les poursuites engagées à l'encontre du débiteur.

Si l'intervention du juge aux fins de suspendre les poursuites ne suit pas ici exactement les mêmes règles que dans les procédures amiables déjà existantes, le principe reste le même : seul le juge est compétent en la matière.

• En conséquence de ces réflexions et du parti qu'elle a pris d'instituer deux procédures distinctes susceptibles, le cas échéant, d'être combinées, votre commission des Lois vous propose une

**nouvelle rédaction de l'article premier qui comporte les éléments suivants :**

**- l'institution d'une procédure amiable dont l'objet est défini : il s'agit de l'élaboration d'un plan conventionnel du redressement ; il paraît utile de faire figurer en tête du projet de loi cette précision quant à l'objet de la procédure ;**

**- ce plan doit être approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers ; exiger l'accord de la totalité des créanciers serait en effet prendre le risque de vider la procédure de toute portée dès lors qu'il suffit qu'un seul créancier, pourtant porteur d'une créance d'un très faible montant, s'oppose à l'accord pour que celui-ci ne puisse être considéré comme ratifié.**

**Quant à la saisine de la commission par le juge, qui est prévue au second alinéa de l'article, il vous est proposé de la renvoyer, pour plus de cohérence, dans un article additionnel inséré avant l'article 7.**

## *Article 2*

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

**Cet article fixe la composition de la commission départementale instituée à l'article premier et chargée d'organiser la conciliation entre le débiteur et ses créanciers.**

#### **1. Le principe du recours à une commission administrative**

**Comparable, par exemple, aux commissions départementales de conciliation entre bailleurs et locataires, instituées par la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, cette commission constitue l'une des originalités du dispositif proposé par le projet de loi et l'une de ses pièces maîtresses.**

L'intervention d'une telle instance dans une procédure collective est en effet inédite, les textes en vigueur en la matière comportant des dispositifs dans lesquels le règlement amiable est conduit par un conciliateur désigné à cet effet par le juge. Le choix de recourir à une telle formule, d'ailleurs envisagée au moment de l'élaboration du projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, apparaît particulièrement justifié au regard de la spécificité de la situation des particuliers et de l'avantage qu'il y a à rassembler, dans une même instance, l'ensemble des services administratifs compétents et les représentants de professionnels susceptibles de favoriser la mise en oeuvre d'une solution amiable.

## **2. La composition de la commission**

Aux termes de l'article 2, la commission, outre le préfet qui la préside, est composée de onze membres au nombre desquels on compte six fonctionnaires de l'Etat et cinq personnalités choisies par le préfet.

Les six représentants de l'administration sont :

- 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.

Grâce aux informations dont disposent leurs services, les hauts fonctionnaires ainsi désignés sont à même de connaître et d'apprécier la situation des débiteurs en difficultés. La présence en leur sein du trésorier payeur général et du directeur départemental des services fiscaux devrait en outre inciter l'administration fiscale, au vu de la situation du débiteur, à accorder à ce dernier des remises gracieuses et des délais de paiement ainsi que l'article L. 247 du livre des procédures fiscales leur en donnent compétence.

**Siègent par ailleurs au sein de la commission cinq personnalités choisies par le préfet :**

- deux personnes compétentes en matière de crédit ;
- deux représentants des associations familiales ou de consommateurs, choisis sur proposition de ces associations ;
- un huissier de justice, en activité ou honoraire.

\*

\* \*

### **LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

• Saisie de suggestions nombreuses émanant notamment d'associations professionnelles représentatives et tendant à introduire dans la composition de la commission départementale tel représentant de telle profession ou de telle association, la commission des Lois a estimé inopportun de trop alourdir l'effectif déjà nombreux de la commission.

• Votre commission des Lois a toutefois souhaité apporter à la composition de la commission les trois modifications suivantes :

- le préfet désignerait une sixième personnalité exerçant la profession de notaire : compte tenu de la mission assignée à la commission départementale et de ses compétences en matière immobilière et matrimoniale, il a en effet semblé opportun de lui adjoindre un notaire ;
- le préfet nommerait également un avocat dont les compétences en matière de procédures judiciaires seront également précieuses ;
- l'huissier de justice qui figure dans le projet de loi devra être en activité, au même titre que les autres membres de la commission départementale.

• S'agissant du mode de désignation des cinq professionnels adjoints à la commission départementale, votre commission des Lois a estimé préférable que chacune de ces personnalités soit désignée par les organes représentatifs de sa profession.

C'est ainsi que, par analogie avec le mode de désignation des représentants des associations familiales ou de consommateurs, les noms des deux personnalités choisies par le préfet à raison de leur compétence en matière de crédit seraient proposés par l'Association française des établissements de crédit : cette précision paraît souhaitable, d'autant qu'en application de l'article 23 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, tout établissement de crédit est tenu d'adhérer à un organisme professionnel ou à un organe central affilié à cet organisme qui regroupe de ce fait, l'ensemble des établissements de crédit.

Dans le même esprit, le représentant des notaires serait nommé par le préfet, sur proposition de la chambre départementale des notaires, l'avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, l'huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale des huissiers de justice.

#### *Articles 3 et 4*

### **Compétences et pouvoirs de la commission**

Le projet de loi dispose que la commission départementale a pour mission de concilier les parties, -le débiteur et ses créanciers-, en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de redressement. Afin de faciliter l'exercice de sa mission par la commission, il lève en sa faveur le secret professionnel dont le respect est imposé à certaines administrations et aux établissements de crédit.

#### **1. Etablissement de la situation de l'endettement du débiteur**

L'article 3 du projet de loi dispose que la commission départementale, qui aura donc statué sur la recevabilité de la



demande d'ouverture d'une procédure amiable, dresse la situation de l'endettement du débiteur.

L'article 4 confère à la commission des moyens susceptibles de lui permettre de mener à bien cette première tâche en disposant que ni les administrations publiques ni les établissements de crédit ne pourront valablement opposer à ses demandes d'information un motif tiré du secret professionnel auquel ils sont assujettis. La portée de cette disposition, dont la nécessité n'est pas contestée, doit s'apprécier au regard de l'article 5 du projet de loi qui impose à ceux qui ont connaissance de la procédure et qui y participent de respecter le secret sur toutes les informations que cette circonstance leur fait connaître. Les renseignements contenus dans ces enquêtes pourront utilement éclairer les réflexions de la commission.

L'article 4, dans un second alinéa, précise également que pour compléter son information, la commission départementale peut demander aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale de procéder à des enquêtes sociales concernant la situation du débiteur.

## **2. Elaboration, contenu et portée du plan**

• Une fois qu'elle a dressé la situation d'endettement du débiteur, la commission s'efforce de concilier les parties et élabore, sur le fondement de leurs propositions et des suggestions qu'elles formulent et qui reçoivent leur agrément, un plan conventionnel de redressement de la situation financière du débiteur.

Dans un premier alinéa, l'article 3 précise que ce plan peut comporter les mesures suivantes :

- des reports d'échéances ;
- des échelonnements de paiements ;
- des remises ;
- des réductions ;
- des suppressions de taux d'intérêt ;
- des mesures de consolidation ;

- des créations ou des substitutions de garanties.

**La portée de cette énumération n'est ni normative ni limitative et, dès lors, rien n'exclut que d'autres mesures puissent être retenues. Elle présente toutefois l'avantage d'éclairer la réflexion de la commission départementale et de lui suggérer un ensemble diversifié de solutions susceptible de répondre à la diversité des situations concrètes.**

**Semblable démarche avait d'ailleurs déjà inspiré le législateur lors de la rédaction du dernier alinéa de l'article 35 de la loi précitée n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises qui prévoit que l'accord conclu entre le débiteur et ses principaux créanciers peut porter sur "des délais de paiement ou des remises de dettes".**

**• On observera par ailleurs que l'exécution du plan, et donc la mise en oeuvre des mesures acceptées par les créanciers, peut être subordonnée à l'accomplissement par le débiteur, d' "actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette".**

**Cette disposition qui peut par exemple conduire à mettre à la charge du débiteur l'obligation de céder un bien ne saurait en aucun cas, sauf acceptation préalable de sa part de cette condition d'exécution du plan, le contraindre à pareil comportement : la procédure reste en effet purement conventionnelle et les parties ont seules compétence pour revenir conjointement sur les engagements qu'elles ont précédemment souscrits.**

**Ce caractère purement amiable de la procédure en limite bien évidemment les effets aux seules parties au plan et ne saurait rendre ce plan opposable ni aux tiers ni aux cautions qui n'ont pas été appelées.**

\*

\*      \*

## LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

• Votre commission des Lois a formulé plusieurs observations sur ce dispositif :

*a) Le projet de loi ne précise pas les modalités d'exécution du plan*

Le plan de règlement étant de nature purement conventionnelle, la loi ne prévoit aucun autre effet que celui qui s'attache normalement à toute convention résultant du libre consentement des parties.

Dès lors, il est clair que les auteurs du projet de loi n'ont pas entendu, par exemple, que la signature de l'accord amiable emporte suspension pendant toute la durée de son exécution de toute action en justice et de toute poursuite individuelle formée en vue d'obtenir le paiement des créances qui font l'objet de l'accord, contrairement, par exemple, à ce que disposent l'article 26 de la loi précitée du 30 décembre 1988 et l'article 37 de la loi précitée du 1er mars 1984.

Après s'être interrogée sur la pertinence, en l'espèce, d'une telle solution, votre commission des Lois a estimé qu'il convenait de préserver le plus possible la liberté contractuelle et que le créancier qui a consenti des délais de paiement, des remises de dettes ou des réductions d'intérêt ne doit pas être privé des moyens de recouvrer ses créances restantes, dans le cas où l'exécution du plan de règlement connaîtrait certains incidents.

*b) Le plan n'est pas homologué par le juge*

Le projet de loi ne prévoit pas que le plan de règlement doive être homologué par le juge. Cette solution résulte logiquement du fait que la saisine du juge n'est pas un préalable obligatoire à l'ouverture de la procédure amiable. Dès lors, rien n'exige que la commission départementale qui a obtenu l'accord des parties, soumette le plan conventionnel de règlement à l'approbation du juge, ce qui lui conférerait certes l'autorité de la chose jugée mais tendrait à dénaturer la procédure et surtout à en perturber l'application dans l'attente de la décision du juge.

Bien plus, l'homologation, une fois passés les délais de l'appel, priverait, en fait, les parties de la faculté ultérieure de contester la régularité de la convention, notamment en cas de dol.

**La procédure amiable doit rester le plus possible une procédure privée. Telle est sans doute l'une des garanties les plus solides de ses chances de succès.**

Il conviendra toutefois de prévoir que lorsque c'est le juge qui a saisi la commission, celle-ci lui rend compte de l'exécution de sa mission, quel qu'en soit le résultat.

*c) Les créances ne sont pas vérifiées*

La commission, contrairement au juge, n'a pas la possibilité de vérifier les créances et d'écarter celles qui ne sont pas fondées. On observera toutefois qu'en cas de doute, le débiteur pourra contester, devant le juge compétent, la validité des créances qui lui sont opposées.

*d) Le contentieux de la recevabilité serait administratif*

La commission départementale étant une instance administrative, le contentieux des décisions qu'elle peut prendre au vu de la situation du débiteur, c'est-à-dire le refus ou l'acceptation d'ouvrir une procédure de règlement amiable, relèverait donc, en l'absence de disposition contraire, de la compétence du tribunal administratif.

Cette solution paraît peu heureuse dès lors que des divergences d'appréciation pourraient apparaître entre le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision de la commission, et le juge judiciaire statuant en première instance ou en appel sur la recevabilité de la demande d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire. Telle est la raison pour laquelle il est apparu souhaitable à votre commission des Lois de retenir le principe de l'unification du contentieux de la recevabilité.

• Au vu de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'ordonner, de clarifier et de compléter la rédaction des dispositions des articles 3 et 4, en précisant tout d'abord, dans une nouvelle rédaction de l'article 3, les moyens d'information dont dispose la commission. Ceux-ci s'énoncent comme suit :

**la déclaration que fait le débiteur des éléments actifs et passifs de son patrimoine ; cette déclaration qui n'est pas prévue par le projet de loi paraît pourtant indispensable et il convient en conséquence d'en poser le principe dans la loi et de faire obligation au débiteur d'y procéder ;**

- les informations qu'elle pourra recueillir, nonobstant le secret professionnel, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit et des services chargés de centraliser les incidents de paiement ; la portée de cette dernière précision doit être comprise au regard de la proposition d'amendement formulée par le Gouvernement et tendant à instituer un fichier national retraçant ces incidents ;

- les enquêtes sociales qu'elle pourra demander aux collectivités territoriales et aux organismes de prévoyance sociale.

**• Une nouvelle rédaction de l'article 4 permettra de préciser la nature et le contenu du plan conventionnel de règlement élaboré sous l'égide de la commission départementale.**

Il vous est proposé de reprendre à cet effet les dispositions qui figurent dans les articles 3 et 4 du projet de loi et d'y ajouter la faculté pour les parties de subordonner l'exécution du plan au respect par le débiteur d'un engagement de s'abstenir de tout acte susceptible d'aggraver son endettement ou de réduire son patrimoine.

**• Enfin, votre commission des Lois vous propose un amendement tendant à introduire un article additionnel après l'article 3 a in d'unifier le contentieux de la recevabilité des demandes d'ouverture d'une procédure collective et de donner compétence au juge judiciaire pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises en la matière par la commission départementale.**

## Article 5

### Secret professionnel

• Cet article impose aux membres de la commission départementale et à toute personne appelée à y participer de conserver le secret sur les informations divulguées pendant la procédure de règlement amiable.

La méconnaissance de l'obligation ainsi instituée est punie des peines de l'article 378 du code pénal, soit un emprisonnement d'un mois à six mois et une amende de 500 francs à 15.000 francs.

On observera qu'une disposition de même nature figure notamment à l'article 28 de la loi précitée du 30 décembre 1988.

\*

\* \* \*

### LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

S'il est effectivement souhaitable d'instituer une telle obligation qui vient heureusement compléter les dispositions de l'article 3 qui lèvent, au profit de la commission départementale, le secret professionnel auquel sont soumis les établissements de crédit et les administrations publiques, il apparaît en revanche à votre commission des Lois, d'une part, que la rédaction retenue par le projet de loi n'est guère adroite et, d'autre part, qu'il convient d'en élargir quelque peu la portée afin de lui donner toute son efficacité.

C'est dans ce double souci que la commission des Lois vous propose une **nouvelle rédaction de l'article 5**, qui dispose que les membres de la commission départementale ainsi que toute personne appelée à participer au plan conventionnel de règlement ou qui par ses fonctions en a connaissance, sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du code pénal.

## Article 6

### **Échec du règlement amiable**

Le projet de loi dispose que la commission départementale dispose d'un **délai de deux mois** pour réunir l'accord des intéressés sur un plan conventionnel de règlement et qu'en l'absence d'accord, au terme de ce délai, les intéressés, –le débiteur ou n'importe lequel de ses créanciers–, peuvent saisir le juge d'instance.

Il prévoit en outre que si, pendant le déroulement de la procédure amiable, un créancier engage ou poursuit une procédure d'exécution, **la commission peut se trouver dessaisie du dossier à l'initiative de l'un des intéressés qui saisit alors le juge d'instance.**

#### **1. Le règlement amiable : une procédure rapide**

Les auteurs du projet de loi ont souhaité que la durée de la procédure soit brève afin de régler sans tarder la situation du débiteur en difficultés et de prévenir toute aggravation dont il lui serait ensuite impossible d'affronter les conséquences.

Par ailleurs, des lors que la procédure de conciliation repose sur le bon vouloir des intéressés, et plus particulièrement celui des créanciers qui acceptent de réexaminer leurs créances, il apparaît normal que la manifestation d'un désaccord que traduit l'ouverture ou la poursuite d'une procédure d'exécution à l'encontre du débiteur, ouvre à celui-ci et à ses autres créanciers la faculté d'interrompre une conciliation ainsi compromise et de saisir le juge compétent qui pourra alors prononcer la suspension des poursuites.

#### **2. La tentative de règlement amiable : un préalable obligatoire**

Il résulte de la rédaction retenue par le projet de loi que la tentative de règlement amiable est un point de passage obligé pour les parties qui souhaitent mettre en oeuvre un traitement collectif de la situation financière du débiteur.

La contrainte qui peut résulter de l'existence d'un tel préalable doit toutefois être appréciée au regard de la faculté offerte aux intéressés de saisir le juge dès que l'un d'entre eux met en péril les chances de conciliation : en pareil cas précisément, la contrainte disparaît.

### **3. Le règlement amiable, une procédure qui devrait pouvoir être reprise après suspension des poursuites**

Aux termes du projet de loi, l'interruption de la procédure amiable par l'ouverture ou la poursuite de procédures d'exécution, prive les intéressés de la faculté d'établir un plan conventionnel de règlement, sauf si le juge décide de procéder lui-même à une tentative de conciliation.

Cette articulation défectueuse des deux procédures a semblé regrettable à votre commission des Lois qui vous propose de préciser que le juge, après avoir suspendu les poursuites, peut confier à la commission départementale le soin d'élaborer un plan de règlement et de le faire approuver par les parties. Le fait que l'ouverture ou la réouverture de la conciliation puisse être précédée de la suspension des poursuites en facilitera sans doute la conclusion positive.

\*

\* \*

### **LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Votre commission des Lois vous propose une nouvelle rédaction de l'article 6 qui ne remet pas en cause son économie, mais qui en améliore la lecture et en précise la portée.



## *Article 7*

### **Redressement judiciaire**

Cet article dote le tribunal d'instance de pouvoirs particulièrement importants pour redresser la situation financière d'un débiteur en difficultés lorsque la procédure amiable a échoué ou lorsque des poursuites l'ont interrompue. Au vu de la situation du débiteur, le juge peut en effet modifier très substantiellement les conditions d'exécution des engagements contractuels librement souscrits par le débiteur.

#### **1. Ouverture de la procédure**

L'ouverture de la procédure de redressement judiciaire est subordonnée à une tentative préalable de conciliation devant la commission départementale, tentative qui peut cependant être interrompue très rapidement du fait de l'engagement ou de la poursuite, par un créancier, d'une procédure d'exécution.

Le dispositif retenu par le projet de loi exclut donc toute saisine directe du juge en vue de l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire et ne prévoit pas que le juge devant qui est renvoyé le dossier après échec ou interruption de la procédure amiable pourra saisir à nouveau la commission afin que celle-ci mène à son terme une procédure de conciliation.

On rappellera toutefois qu'aux termes du second alinéa de l'article premier, le juge devant qui est portée une action en recouvrement de créance ou une demande d'obtention de délai de paiement peut estimer qu'un règlement amiable de la situation d'endettement du débiteur est souhaitable et saisir à cet effet la commission départementale.

#### **2. Conciliation**

De façon curieuse, le premier alinéa de l'article 7 dispose que le juge peut chercher à concilier les intéressés en vue d'établir un plan conventionnel de redressement.

Cette rédaction résulte sans doute du souhait des auteurs du projet de loi de privilégier la solution amiable, même lorsque la procédure de conciliation ouverte devant la commission départementale a été interrompue par l'engagement ou la poursuite d'une procédure d'exécution. Elle paraît toutefois **peu opérationnelle** et l'on voit mal ce qui s'oppose à ce que le juge, après avoir suspendu les poursuites, renvoie à la commission départementale le soin de procéder à la conciliation.

On observera enfin qu'à ce stade de la procédure, la recherche de la conciliation est facultative et que le juge peut procéder immédiatement à un redressement judiciaire, ce qui conduit, en définitive, à exclure des solutions amiables qui pourraient pourtant être recherchées avec succès.

### **3. Appel aux créanciers et vérification des créances**

Le second alinéa de l'article 7 dispose que le juge d'instance peut faire publier un appel aux créanciers et vérifier le bien-fondé des créances.

Cette disposition qui conduit à assurer la **publicité des créances** paraît effectivement opportune.

Quant à la vérification du bien-fondé des créances, on observera qu'elle peut s'avérer utile, la commission départementale n'ayant pas reçu le pouvoir d'y procéder.

### **4. Suspension des poursuites jusqu'au jugement**

Le troisième alinéa de l'article 7 prévoit que s'il y a lieu, le juge prononce la suspension des poursuites jusqu'au jugement.

La rédaction retenue fait de cette suspension un mécanisme quasi automatique. Elle garantit ainsi au débiteur qu'aucune procédure de recouvrement de créance ne pourra arriver à son terme avant que le juge ait statué et défini les mesures de redressement de sa situation.

Dans la mesure où la décision du juge pourra exiger un temps plus ou moins long, l'avantage ainsi consenti au débiteur en

difficultés est loin d'être négligeable, et il risque même de favoriser des comportements dilatoires contestables et de provoquer indirectement l'allongement des délais de jugement, allongement pourtant préjudiciable aux intérêts des créanciers, voire même à ceux du débiteur.

#### **5. Exclusion des créances du Trésor de l'effet de la suspension**

Aux termes du projet de loi, l'effet de la suspension ainsi ordonnée par le juge d'instance ne porte que sur les procédures civiles d'exécution et n'est pas opposable aux dettes fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale.

Aux dires des auteurs du projet de loi, l'exclusion de ces dettes du champ d'application de la procédure serait justifiée par trois considérations :

- la spécificité de ces dettes qui ne saurait les laisser assimiler à des créances nées de prêts ;
- le souci de respecter les pouvoirs de l'administration fiscale qui pour l'essentiel échappe aux procédures de droit commun ;
- le faible montant des sommes en cause qui n'est donc pas déterminant dans la résolution de la situation du débiteur.

On observera qu'une telle solution n'a pas toujours été retenue. C'est ainsi que l'article 26 de la loi du 30 décembre 1988 n'exclut pas les dettes de cette nature du bénéfice de la suspension provisoire des poursuites.

#### **6. Report et échelonnement des paiements, réduction du taux d'intérêt**

Sous réserve des solutions particulières applicables en matière de créances immobilières, l'essentiel des pouvoirs conférés au juge s'analyse comme suit :

- il peut reporter le paiement des dettes et donner ainsi à l'intéressé le temps de rétablir sa situation, notamment ses

revenus lorsque ceux-ci se sont brutalement dégradés à la suite d'un événement subit comme un licenciement ; le délai de report ne peut toutefois excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir de l'emprunt concerné ;

- il peut échelonner le paiement des dettes afin d'adapter les versements aux capacités contributives prévisibles du débiteur, sans toutefois que ce report puisse emporter réduction du montant de la dette ou, là-encore, être effectué sur une période dont la durée soit supérieure à cinq ans ou à la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours ;

- il peut réduire le taux d'intérêt afférent aux échéances restant à courir : cette réduction du taux n'étant pas encadrée, le taux réduit, dans les situations les plus graves, pourrait être proche de 0 %, voire nul ;

- il peut enfin décider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital, contrairement à une pratique courante qui conduit à privilégier le remboursement des intérêts en début de période et à reporter sur la fin du contrat de prêt le remboursement du capital ; combinée avec une réduction du taux d'intérêt, cette mesure peut conduire à un allègement sensible de la dette, sans toutefois remettre en cause le principal que le juge n'est pas autorisé à modifier.

## **7. Remise de dettes en cas de vente forcée du logement**

Le septième alinéa de l'article 7 constitue le point le plus lourd de conséquences du dispositif judiciaire du projet de loi. Il ouvre en effet au juge d'instance la faculté de "réduire le solde dans des proportions telles que son paiement", assorti d'un échelonnement sur cinq ans maximum, "soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur", lorsque ce solde résulte, à l'issue d'une vente sur décision de justice, de l'insuffisance du prix de cession du logement du débiteur par rapport au montant de la dette immobilière.

En pareil cas et donc uniquement pour les dettes immobilières qui représentent, rappelons-le, l'essentiel des dettes des particuliers, le juge peut donc réduire le principal sans

qu'aucune limite lui soit fixée, autre que l'appréciation qu'il a des facultés de remboursement du débiteur : un effacement total du solde pourra donc être possible.

Il résulte de ces dispositions que le créancier hypothécaire, devenu simple créancier chirographaire après la cession du bien immobilier auquel était attachée son hypothèque, est plus durement traité que les autres créanciers chirographaires.

Au cours de son audition devant la commission des Affaires économiques, le secrétaire d'Etat chargé de la consommation a fait valoir que cette inégalité de traitement des créanciers, dont le principe général est d'ailleurs inscrit dans l'ensemble de cet article 7, sera, dans bien des cas, la condition *sine qua non* d'un redressement effectif de la situation financière du débiteur, eu égard, notamment, au poids relatif considérable des créances immobilières dans l'endettement des ménages ainsi qu'aux pratiques de certains établissements qui conduisent à favoriser le niveau souvent très bas du montant de cessions forcées et qui s'effectuent à un prix notoirement inférieur à la valeur d'achat initiale du bien.

\*

\* \* \*

### LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

• Votre commission des Lois a formulé plusieurs observations sur ce dispositif :

a) Seul un large éventail de moyens et la reconnaissance au juge de pouvoirs effectifs permettront de favoriser un véritable redressement de la situation financière du débiteur.

La "menace" que l'existence de ces pouvoirs fera peser sur le sort de leurs créances incitera probablement les débiteurs, ce qui est hautement souhaitable, à privilégier la voie de la conciliation qui leur permet de choisir les moyens d'allègement de la dette plutôt que de se les voir imposés par le juge.

Il apparaît toutefois à votre commission des Lois que les pouvoirs ainsi reconnus au juge peuvent s'avérer par trop considérables et qu'il convient, d'une part, de les encadrer quelque peu et, d'autre part, de préciser, à l'intention du juge, que le recours aux pouvoirs qui lui sont ainsi conférés devra rester en stricte proportion avec la situation effective du débiteur.

b) Pour ce qui concerne l'articulation des deux procédures amiable et judiciaire, votre commission des Lois estime, ainsi que cela a été indiqué dans l'exposé général, qu'il est souhaitable que le débiteur poursuivi puisse directement saisir le juge et qu'après avoir suspendu les poursuites, celui-ci renvoie à la commission départementale, ou à un conciliateur qu'il désigne à cet effet, le soin de tenter une procédure de règlement amiable, sauf si la situation du débiteur exige absolument qu'il soit immédiatement procédé à un traitement judiciaire ou si le juge estime que les chances de succès d'une procédure de conciliation sont irrémédiablement compromises.

• En conséquence de ces observations, votre commission des Lois vous propose de modifier et de compléter le dispositif de l'article 7. A cet effet, elle soumet à votre approbation un chapitre II relatif au redressement judiciaire et comprenant les trois articles suivants :

a) un premier article additionnel avant l'article 7 qui dispose :

- qu'il est institué devant le juge d'instance une procédure de redressement judiciaire répondant aux mêmes conditions de recevabilité que celles qui sont définies à l'article premier en matière de règlement amiable, c'est-à-dire l'incapacité du débiteur à faire face à l'ensemble de ses dettes exigibles et à échoir ;

- que cette procédure est ouverte :

. soit 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 ;

. soit à la demande d'un créancier, lorsqu'une procédure de recouvrement de créance est engagée ou poursuivie pendant le déroulement de la procédure amiable ;

. soit enfin à la demande de tout juge saisi d'une action en recouvrement de créance ou d'une demande de délais de paiement et qui estime qu'un traitement collectif de la situation du débiteur est souhaitable.

**b) un second article additionnel avant l'article 7 qui précise les étapes de la procédure judiciaire :**

- le juge dresse la situation d'endettement du débiteur en faisant publier, s'il l'estime utile, un appel aux créanciers ; il peut également vérifier le bien-fondé des créances ;

- il peut suspendre les poursuites pour une durée maximale de deux mois renouvelable une fois et non pas, comme le prévoit le projet de loi, jusqu'à l'intervention de son jugement ; cette mesure conservatoire ouvre une "période suspecte" pendant laquelle le débiteur ne peut ni honorer ses dettes nées avant la décision du juge, ni contracter de nouveaux emprunts, ni procéder à des actes de disposition de son patrimoine qui excèdent la simple gestion courante ; la suspension des poursuites peut porter, le cas échéant, sur des créances fiscales, parafiscales ou émanant des organismes de sécurité sociale ; sont en revanche exclues de son champ d'application les dettes d'aliment ;

- enfin, sauf si la situation du débiteur exige un traitement judiciaire immédiat ou si les chances de succès d'une telle procédure lui paraissent irrémédiablement compromises, le juge charge la commission départementale de tenter une procédure de conciliation ; le juge peut également désigner un conciliateur qui peut être un auxiliaire de justice ou toute personne lui paraissant susceptible de mener à bien une conciliation.

**c) l'article 7 est tout d'abord amputé de ses trois premiers alinéas qui, pour les deux derniers, sont repris dans les articles additionnels qui viennent d'être présentés.**

Afin d'assurer une meilleure cohérence du dispositif, il vous est en outre proposé d'apporter deux modifications rédactionnelles au quatrième alinéa.

Au cinquième alinéa, votre commission des Lois vous suggère de limiter les effets de la réduction du taux d'intérêt par le juge, en précisant que le taux réduit ne peut être inférieur à la moitié du taux d'intérêt légal.

Il vous est par ailleurs proposé de compléter le sixième alinéa, afin de préciser que le juge peut également subordonner la mise en oeuvre des mesures de redressement qu'il arrête à l'abstention par le débiteur d'actes qui aggraveraient son insolvabilité. Cette formule vise notamment la souscription de nouveaux emprunts ou la réduction de son patrimoine.

Au dernier alinéa, il vous est suggéré de rectifier une erreur matérielle.

Enfin, la commission vous demande de compléter l'article 7 par un nouveau alinéa qui précise que le bénéficiaire des mesures prononcées par le juge n'est définitivement acquis au débiteur qu'une fois exécutée la totalité des obligations mises à sa charge.

#### *Articles additionnels avant l'article 8*

#### **Créances du Trésor public et des organismes de sécurité sociale**

Dans un chapitre nouveau regroupant des dispositions communes, votre commission des Lois vous propose d'introduire deux articles additionnels avant l'article 8, afin, d'une part, de créer cette nouvelle division regroupant les dispositions communes aux deux procédures et, d'autre part, de préciser que les créances du Trésor public et des organismes de prévoyance et de sécurité sociale peuvent faire l'objet de remises dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Ce dernier dispositif, qui n'est pas contraignant pour l'administration fiscale, est repris du troisième alinéa de l'article 24 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises. La portée de cet article a été précisée par l'article 179 du décret n° 85-1388 du 27 décembre 1985 pris pour l'application de la loi, qui indique que des remises,



modérations ou transactions portant sur les créances fiscales peuvent être accordées aux entreprises en difficultés, dans les limites et conditions fixées à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, c'est-à-dire en vertu d'un pouvoir discrétionnaire exercé par l'administration fiscale, au vu de la situation du débiteur.

La disposition qui vous est proposée n'est donc pas contraignante à l'égard de l'administration. Elle se veut toutefois incitative afin d'encourager l'administration fiscale à s'associer à l'assainissement de la situation financière du débiteur en difficultés.

### *Article 8*

#### **Champ d'application de la loi**

Cet article exclut du champ d'application de la loi les débiteurs qui relèvent d'autres procédures collectives, qu'il s'agisse du règlement amiable institué par la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 ou du redressement et de la liquidation judiciaires tel qu'ils sont régis par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985.

Il préserve en outre la spécificité du droit local applicable dans les trois départements d'Alsace-Moselle, c'est-à-dire en l'espèce la faillite civile pour les particuliers ou les travailleurs indépendants qui sont en état d'insolvabilité notoire.

\*

\* \* \*

#### LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre commission des Lois ne peut que souscrire à ce dispositif. Elle vous propose toutefois de le compléter afin d'y faire figurer la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 dont les articles 22 à 28 ont institué une procédure de règlement amiable de l'exploitation agricole.

*Article additionnel après l'article 10*

**Fichier national des incidents de paiement**

Le Gouvernement a déposé un amendement n° 3 tendant à introduire un article additionnel après l'article 10 qui institue, auprès de la Banque de France, un fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.

L'institution de fichier répond au souci des auteurs du projet de loi de "responsabiliser" les prêteurs en leur donnant les moyens de refuser, en connaissance de cause, d'accorder tel ou tel crédit au débiteur qui n'est déjà plus en situation de faire face à ses échéances.

**1. Le choix d'un fichier "négatif"**

La centralisation des informations relatives à l'endettement des ménages peut prendre la forme soit d'un fichier "positif" enregistrant l'encours des dettes des ménages, soit d'un fichier "négatif" qui se contente de centraliser les seuls incidents de paiement.

• **Les deux solutions existent à l'étranger.**

C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, Infolink, une société privée dont le capital est détenu par les établissements de crédit, enregistre les défauts de paiement confirmés et les sanctions judiciaires pour dette, les crédits les plus récents et leur objet.

En République fédérale d'Allemagne, un fichier également privé recense les engagements bancaires de tout titulaire de compte, qu'il s'agisse des crédits consentis, des cautions apportées ou des incidents de paiement.

Les Etats-Unis, la Suisse et les Pays Bas sont également dotés de tels dispositifs centralisés d'information.

Les fichiers "négatifs" se retrouvent notamment en Belgique où l'union professionnelle de crédit dispose d'une mutuelle d'information sur le risque recensant les incidents. Les

établissements de crédit ont également accès à la Centrale des crédits à la consommation, créée en 1985, auprès de la Banque nationale de Belgique. Cette centrale n'enregistre que les ventes à crédit les plus importantes et les incidents de paiement.

- Le projet de loi privilégie une solution comparable en instituant un fichier "négatif" national qui vient concurrencer des fichiers préexistants, mais incomplets, comme celui que tient, depuis 1988, la centrale professionnelle des impayés, un groupement d'intérêt économique auquel adhèrent près d'une centaine d'établissements de crédit. Ce fichier recense des précisions relatives aux échecs de tentatives de conciliation et précise le degré de gravité des défaillances les plus caractérisées.

## 2. Un contenu limité

Le projet de loi limite le contenu du fichier aux seuls incidents de remboursement "caractérisés", sans toutefois préciser la portée de cet adjectif dont il renvoie la définition à un règlement du comité de la réglementation bancaire, pris après avis de la C.N.I.L..

L'exposé des motifs de l'amendement précise toutefois que *"feront seuls l'objet d'un recensement les incidents présentant un caractère de gravité certain - procédures d'exécution... de constatation d'un solde impayé correspondant au minimum à trois échéances pour les crédits à la consommation et six pour les crédits immobiliers"*.

Aux termes de l'amendement présenté par le Gouvernement, ces informations seront transmises à la Banque de France par les établissements de crédit et les services financiers de la Poste qui sont tenus de déclarer les incidents dont ils ont connaissance.

## 3. Une centralisation nationale

La gestion du fichier instituée par l'amendement n° 3 est confiée à la Banque de France. Le fichier à portée nationale et seule la Banque de France est habilitée à centraliser les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés.

La rédaction retenue par les auteurs de l'amendement conduit à interdire les fichiers privés préexistants qui pourtant ont été régulièrement déclarés à la C.N.I.L. et oblige, en conséquence, leurs détenteurs à les détruire, sauf à être en infraction avec la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Cette solution a le mérite incontestable d'assurer une meilleure protection des emprunteurs qui certes savent, par avance, qu'ils figureront dans le fichier en cas d'incident, mais qui sont également certains que ces informations ne figurent pas dans d'autres fichiers dont ils ignoraient l'existence. La mise en oeuvre du droit de vérification des informations nominatives les concernant s'en trouvera bien évidemment facilité.

Quant au caractère public du fichier, il garantit que la C.N.I.L. est compétente pour en surveiller la mise en oeuvre. Le projet d'amendement prévoit d'ailleurs à cet effet que les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation des données seront soumises à l'avis préalable de la commission.

#### **4. Un accès restreint**

Le projet d'amendement dispose que la Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit et aux services financiers de la Poste, des informations contenues dans le fichier qui présente en conséquence tous les caractères d'un service interbancaire qui restera fermé aux bailleurs, y compris aux offices d'H.L.M., ou à certains prêteurs comme les notaires.

#### **5. L'avis de la C.N.I.L.**

Consultée par le Gouvernement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a examiné avec soin la proposition initiale des auteurs du projet de loi qui étendait le contenu du fichier aux informations relatives aux procédures de règlement de l'endettement des particuliers, c'est à dire l'ouverture d'une procédure collective amiable, l'existence d'un plan conventionnel de redressement, enfin certaines décisions du juge comme le report ou le

rééchelonnement d'échéances, la réduction des dettes ou toute autre mesure qu'il peut décider dans le cadre d'un redressement judiciaire.

Dans une délibération n° 89-108 du 26 septembre 1989, la C.N.I.L. a estimé que *"l'enregistrement des données relatives à la procédure collective de traitement du surendettement des particuliers et à l'intervention du juge dans le cadre de cette procédure, ne se justifie pas au regard de la finalité principale du fichier, les établissements de crédit ayant eu dans la plupart des cas à connaître préalablement d'incidents de paiement"*.

Le dispositif finalement retenu par le Gouvernement tient très exactement compte de cette observation, dans la mesure où il limite le contenu du fichier à la seule mention des incidents de paiement caractérisés.

\*

\* \* \*

## LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Après s'être interrogé sur l'opportunité de créer un tel fichier, votre commission des Lois a choisi de suivre l'avis de la C.N.I.L. et de ne pas en élargir la portée.

Afin de prévenir toute solution de discontinuité, il lui est toutefois apparu utile de préciser que ce n'est qu'à compter de la mise en oeuvre effective du fichier que la Banque de France deviendra la seule instance autorisée à centraliser les informations relatives aux incidents de remboursement caractérisés des crédits aux particuliers.

### *Article 11*

#### Conditions d'application de la loi

Cet article renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions d'application de la loi.

## LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre commission des Lois, considérant qu'une présentation plus lisible du texte conduit à consacrer un titre premier aux procédures collectives, vous propose de déplacer cet article afin de le faire figurer à la fin de ce titre, c'est-à-dire après l'article 8 du projet de loi, dans le chapitre relatif aux dispositions communes.

### *Article 12*

#### **Rapport sur l'application de la loi**

Cet article fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement, dans un délai de deux ans, un rapport sur l'application de la loi.

Le bilan qui pourra alors être dressé permettra au législateur de mesurer tant l'efficacité que les conséquences des procédures collectives ainsi instituées et, le cas échéant, de procéder aux ajustements qui lui sembleront opportuns.

\*

\* \* \*

## LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Afin de conserver sa spécificité à ce volet "curatif" de la loi, votre commission des Lois vous propose la encore de déplacer cet article et de le faire figurer après l'article 8 du projet de loi dans un chapitre qui regroupe les dispositions communes relatives aux procédures collectives de règlement des situations d'endettement des particuliers.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR  
LA COMMISSION DES LOIS**

**Division additionnelle avant l'article premier**

**Amendement**

Avant l'article premier, insérer une division additionnelle redigée comme suit :

**Titre Premier**

**Du règlement des situations d'endettement des particuliers**

**Division additionnelle avant l'article premier**

**Amendement**

Avant l'article premier, insérer une division additionnelle redigée comme suit :

**Chapitre premier**

**Du règlement amiable**

## **Article premier**

### **Amendement**

**Rédiger comme suit cet article :**

**Il est institue une procédure amiable destinée, par l'elaboration d'un plan conventionnel approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, a régler la situation du débiteur qui est dans l'incapacité manifeste, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles, de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.**

**Cette procedure est engagee, a la demande du debiteur, devant une commission departementale d'examen des situations d'endettement des particuliers.**

**La commission informe le juge d'instance de l'ouverture de la procedure.**

## **Art. 2**

### **Amendement**

**Dans le texte de cet article, remplacer les mots :**

**cinq personnalites choisies par le prefet**

**par les mots :**

**sept personnalites nommees par le prefet**



**Art. 2**

**Amendement**

**Dans cet article, remplacer les mots :**

**en fonction de leur compétence en matière de crédit**

**par les mots :**

**sur proposition de l'Association française des établissements de crédit**

**Art. 2**

**Amendement**

**Dans cet article, après les mots :**

**ou de consommateurs,**

**rediger comme suit la fin de l'article :**

**un avocat, sur proposition du ou des barreaux du département, un notaire, sur proposition de la chambre départementale des notaires, et un huissier de justice, sur proposition de la chambre départementale d'huissiers de justice.**

### **Art. 3**

#### **Amendement**

**Rédiger comme suit cet article :**

**La commission dresse l'état d'endettement du débiteur. Celui-ci est tenu de lui déclarer les éléments actifs et passifs de son patrimoine.**

**Nonobstant toute disposition contraire, elle peut obtenir communication, auprès des administrations publiques, des organismes de sécurité et de prévoyance sociale, des établissements de crédit et des services chargés de centraliser les incidents de paiement, de tout renseignement de nature à lui permettre une exacte appréciation de la situation du débiteur et de ses possibilités d'évolution.**

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

### **Art additionnel après l'article 3**

#### **Amendement**

**Après l'article 3, insérer un article additionnel rédigé comme suit**

**Le tribunal d'instance est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises par la commission sur la recevabilité des demandes d'ouverture d'une procédure amiable**

**Art. 4**

**Amendement**

**Rediger comme suit cet article :**

**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.**

**Le plan peut subordonner ces mesures à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Il peut également les subordonner à l'abstention par le débiteur d'actes qui aggraveraient son insolvabilité.**

**Art. 5**

**Amendement**

**Rediger comme suit cet article :**

**Les membres de la commission ainsi que toute personne appelée à participer au règlement amiable ou qui, par ses fonctions, en a connaissance, est tenue au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du code pénal.**

**Art. 6**

**Amendement**

**Rédiger comme suit cet article :**

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

**Division additionnelle avant l'article 7**

**Amendement**

**Avant l'article 7, insérer une division additionnelle rédigée comme suit :**

**Chapitre II**

**Du redressement judiciaire**

## **Art. additionnel avant l'article 7**

### **Amendement**

**Avant l'article 7, insérer un article additionnel rédigé comme suit :**

**Il est institué, devant le tribunal d'instance, une procédure de redressement judiciaire des difficultés financières du domicile du débiteur qui est dans l'incapacité manifeste, notamment du fait de la diminution imprévue de ses revenus disponibles, de faire face à l'ensemble de ses dettes professionnelles exigibles et à échoir.**

**Cette procédure est ouverte 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 de tout juge saisi d'une action en recouvrement de créance ou d'une demande d'obtention de délai de paiement.**

## **Art. additionnel avant l'article 7**

### **Amendement**

**Avant l'article 7, insérer un article additionnel rédigé comme suit :**

**Le juge d'instance dresse la situation d'endettement du débiteur. Celui-ci est tenu de lui déclarer les éléments actifs et passifs de son patrimoine. Il peut faire publier un appel aux créanciers et s'assurer du bien-fondé des créances. Il peut, nonobstant toute disposition contraire, obtenir communication de toute information lui**

permettant d'apprécier la situation du débiteur et ses possibilités d'évolution.

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

Sauf autorisation du juge, la décision qui prononce la suspension provisoire des poursuites interdit au débiteur d'avoir recours à un nouvel emprunt, de payer, en tout ou en partie, une créance née antérieurement à cette décision, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté.

Le juge charge la commission instituée au second alinéa de l'article premier de conduire une procédure de règlement amiable dans les conditions prévues au chapitre premier de la présente loi. Il peut également nommer un conciliateur qui peut être un auxiliaire de justice ou toute personne qu'il désigne. La commission et, le cas échéant, le conciliateur lui rendent compte de leur mission.

Toutefois, s'il estime que la situation du débiteur l'exige absolument ou que les chances de succès d'une procédure de règlement amiable sont irrémédiablement compromises, le juge procède immédiatement à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire.

## **Art. 7**

### **Amendement**

Supprimer les trois premiers alinéas de cet article.

**Art. 7**

**Amendement**

Rédiger comme suit le début du quatrième alinéa de cet article :

**Pour assurer le redressement de la situation du débiteur, le juge d'instance peut ... (le reste sans changement)**

**Art. 7**

**Amendement**

**Au quatrième alinéa de cet article, remplacer les mots :**

**mentionnées au troisième alinéa**

**par les mots :**

**autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale.**

**Art. 7**

**Amendement**

Rediger comme suit le cinquième alinea de cet article :

Il peut decider que les sommes correspondant aux echéances reportees porteront intérêt à un taux réduit qui ne peut toutefois être inferieur a la moitié du taux d'intérêt légal. Il peut également decider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital

**Art. 7**

**Amendement**

Compléter le sixième alinea de cet article par une phrase ainsi redigée :

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



**Art. 7**

**Amendement**

Dans le dernier alinéa de cet article, remplacer les mots :

en garantie de son prix d'acquisition

par les mots :

en garantie des prêts consentis pour son acquisition.

**Art. 7**

**Amendement**

Compléter in fine cet article par un alinéa rédigé comme suit :

Le bénéfice des mesures prononcées par le juge n'est définitivement acquis au débiteur qu'au terme de l'exécution des obligations mises à sa charge.

**Division additionnelle avant l'article 8**

**Amendement**

Avant l'article 8, insérer une division additionnelle rédigée comme suit :

**Chapitre III**

**Dispositions communes**

**Art. additionnel avant l'article 8**

**Amendement**

Avant l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

**Art. additionnel avant l'article 8**

**Amendement**

Avant l'article 8 insérer un article additionnel rédigé comme suit :

**Est déchu du bénéfice des dispositions du présent titre :**

toute personne qui, sciemment, aura fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir le bénéfice de la procédure,

- toute personne qui, dans le même but, aura détourné ou dissimulé, ou tenté de détourner ou de dissimuler, tout ou partie de ses biens,

- toute personne qui aura aggravé son insolvabilité pendant le déroulement de la procédure de redressement judiciaire.

**Art. 8**

**Amendement**

Après les mots :

**règlement amiable des difficultés des entreprises**

insérer les mots :

**, n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social**

**Art. additionnel après l'article 8**

**Amendement**

Après cet article, insérer un article additionnel rédigé comme suit :

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les conditions d'application du présent titre

**Art. additionnel après l'article 8**

**Amendement**

Après cet article, insérer un article additionnel rédigé comme suit :

Le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai de deux ans suivant la date de publication de la présente loi, un rapport sur l'application des procédures collective de règlement des situations d'endettement des particuliers.

**Art. additionnel après l'article 10**

**Sous-amendement à l'amendement n° 3**

Rédiger comme suit le début de la seconde phrase du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article additionnel après l'article 10 :

**A compter de la date de la mise en service de ce fichier, la Banque de France... (le reste sans changement)**

**Art. 11**

**Amendement**

**Supprimer cet article.**

**Article 12**

**Amendement**

**Supprimer cet article.**