

**Rapport du comité de suivi de
l'application des dispositions relatives
au surendettement
de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003**

Comité présidé par M. Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation

Rapporteur général : Vincent Vigneau, conseiller référendaire à la Cour de cassation

Rapport remis à M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, à M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice et à Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

Le 30 novembre 2005

Par lettre de mission en date du 7 mai 2004, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, ont confié à M. Guy Canivet, premier président de la Cour de Cassation, la présidence d'un comité chargé d'analyser l'impact social et institutionnel de la procédure de rétablissement personnel instituée par la loi du 1^{er} août 2003.

Ce comité, composé de magistrats de la Cour de cassation et de juridictions du fond, de représentants des ministères de la justice, de la cohésion sociale et de l'économie et des finances, de la Banque de France, d'associations de consommateurs et familiales et de l'institut du droit local d'Alsace-Moselle, s'est employé, en procédant notamment à l'audition d'un certain nombre de personnalités et de représentants d'organismes intéressés par la mise en oeuvre de la réforme, à analyser les conditions de sa mise en oeuvre et à émettre des propositions de modification des dispositions législatives et réglementaires propres à en améliorer l'effectivité.

Tel est l'objet du présent rapport.

*

*

*

Après une première réunion destinée à élaborer un calendrier et ses méthodes de travail, le comité s'est divisé en deux groupes, l'un plus spécialement chargé d'étudier l'impact de la réforme sur le travail des commissions d'examen des situations de surendettement, l'information des consommateurs et les mesures propres à sauvegarder le logement des débiteurs surendettés, l'autre consacré aux conditions de mise en oeuvre de la loi du 1^{er} août 2003 au sein des juridictions. S'est constitué, en septembre 2004, un troisième groupe avec pour mission d'analyser, à la lumière des constatations dressées par les deux premiers groupes et des décisions des juridictions, les difficultés d'ordre juridique auxquelles se trouvent confrontés les praticiens et d'élaborer des propositions de modification du dispositif légal.

A l'occasion de ses réunions, le comité a reçu un certain nombre de personnes dont l'audition a utilement complété les éléments d'information transmis par les directions des services judiciaires et des affaires civiles et du sceaux du ministère de la justice, des chefs de juridiction et par la Banque de France.

Ont ainsi été entendus :

- M. Pierre CAPOULADE, conseiller honoraire à la Cour de cassation, président de la commission relative à la copropriété
- Monsieur Dominique GRUNENWALD, président de l'Union nationale de la propriété

immobilière,

- Madame Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles de l'Union sociale pour l'habitat
- MM. Yves MARTIN et Jean-Claude BELOT, présidents de la Chambre nationale des Huissiers, M. Bary, délégué général,
- Mme Laurence PECAUT-RIVOLIER, vice-présidente chargée du Tribunal d'instance d'Aubervilliers, président de l'association nationale des juges d'instance
- M. Alain GOURIO, Service coordination juridique BNP Paribas
- Mme Marie-Christine CAFFET, directrice adjointe responsable de l'offre Confédération nationale du Crédit Mutuel
- M. Guy RENAUD, directeur du contentieux de Cetelem
- M. le représentant du Conseil national des barreaux,
- Mme Corinne HERMEREL, vice-présidente au Tribunal de Grande instance de Marseille
- Mme Patricia GONZALEZ, vice présidente au Tribunal de Grande instance de Lyon
- M. Bruno POUPET, vice-président au Tribunal de Grande instance de Lille
- Mme Michèle TIMBERT, vice-présidente au Tribunal de Grande instance de Bobigny
- M. Pascal LE LUONG, juge au tribunal de Grande instance de Nanterre
- Mme Héléne GEBHARDT, vice-présidente au Tribunal de Grande instance de Paris
- Mme Alberte ROINE, vice-présidente au Tribunal de Grande Instance de Créteil
- Mme Christine CAPITAINE, vice-présidente au Tribunal de Grande instance de Meaux
- Mme FOUCHARD-TESSIER, vice-présidente au Tribunal de Grande instance de Melun
- M. le représentant de l'association des greffiers en chef des tribunaux d'instance
- Mme Simone KAMYCKI, Banque de France à Toulouse
- Mme Sylviane CHIROL, Banque de France à Poitiers
- M. Michel CHAUMON, Comité central d'Entreprise de la Banque de France
- Mme Marie-Paule GEORGEL, délégué du personnel à la Banque de France
- M. PANCHOUT, de l'organisation générale des consommateurs (ORGECO)
- M. Emmanuel RODRIGUES, secrétaire Confédéral du CSF
- Mme Nicole PÉREZ, vice-Présidente de L'UFC
- M. Michel KNOEL, directeur de l'Association CRESUS Alsace
- MM Come JACQUEMIN et Etienne RIGAL, représentant le Syndicat de la magistrature,
- Mme Catherine VANDIER, représentant l'Union syndicale des magistrats,
- Mmes RUDDLORF et JAUBERT, représentant le Syndicat CGT- FO-justice ,
- Mme BERCHERE et BERMOND, représentant l'USAJ-UNSA
- MM Montisci et Laudecaze, représentant le Syndicat des greffiers de France
- M. LECLERC et Mme MOTARD, représentant la CGT
- M. Jean CALAIS-AULOY, professeur émérite à l'université de Montpellier I,
- M. Guy PAISANT, professeur à l'université de Savoie
- M. Xavier LAGARDE, professeur à l'université de Paris-X
- M. Stéphane PIEDELIEVRE, professeur à l'université de Paris XII
- Mme Evelyne GALL-HENG, président du Conseil national des mandataires et administrateurs judiciaires

Ont aussi été reçues les contributions écrites de :

- M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République
- la conférence des premiers présidents des cours d'appel
- M. Gilbert Azibert, directeur de l'Ecole nationale de la magistrature
- M. Claude Engelhard, directeur de l'Ecole nationale des greffes
- M. Jacques Nunez, premier président de la Cour d'appel de Rouen
- l'association des greffiers en chef des tribunaux d'instance
- M. Wagner, huissier de justice à Strasbourg
- Mme Borrel, juge d'instance à Toulouse
- l'intersyndicale de la Banque de France
- M. Dominique Orsini, juge d'instance.
- Mme Nathalie Nolen, "consultante en surendettement"
- Mme Christine Capitaine, juge de l'exécution au tribunal de grande instance de

Meaux

- Mme Nathalie Aubeneau, juge chargé du service du tribunal d'instance d'Avesnes sur Helpe,

- Mme Martine Dagneaux, vice-président chargé du service du tribunal d'instance de Lille

- M. Christophe Le Gallo, juge chargé du service du tribunal d'instance de Tourcoing

- Mme Marie-Thérèse Druelle, secrétaire fédérale de l'UFC-Que Choisir
- M. Joel Thoraval, président du Secours catholique

*

*

*

La principale innovation de la loi du 1^{er} août 2003 est d'avoir instauré, pour les situations d'endettement les plus obérées, une procédure collective judiciaire dite de rétablissement personnel conduisant, sous certaines conditions, à l'effacement des dettes non-professionnelles d'un débiteur.

Cette nouvelle procédure s'ajoute au dispositif institué par la loi du 31 décembre 1989 qui a créé, pour la première fois en droit français, un mécanisme de traitement des situations de surendettement des particuliers.

Destinée au départ, selon l'objectif affiché du Législateur¹, à résoudre ce qu'on appelait alors le surendettement « actif », c'est-à-dire celui résultant d'une accumulation de crédits à la consommation ou immobiliers, en permettant au juge de reporter le paiement des emprunts sur une durée de cinq ans² tout en abaissant les taux d'intérêts, voire de réduire le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due

¹ Présentation de la loi du 31 décembre 1989 par le Secrétaire d'Etat à la Consommation, Brochure DGCCRF février 1990

² Durée portée à 8 ans par la loi du 29 juillet 1998

après la vente du bien servant à l'habitation de la famille, la procédure de surendettement est apparue insuffisante pour traiter la situation de débiteurs d'un type différent qui, au fur et à mesure, ont grossi les rangs des requérants devant les commissions d'examen des situations de surendettement des particuliers pour en représenter, selon les estimations, environ 60 %³, tandis que, dans le même temps, la part du surendettement résultant de l'accession à la propriété se réduisait ⁴.

En effet, à ce surendettement "actif" des années 80, a succédé un surendettement qualifié de « passif » qui n'est plus provoqué par une accumulation de crédits mais par la faiblesse de revenus. Appauvris par le chômage, la maladie ou le divorce, de nombreux débiteurs, qui ne parviennent déjà qu'avec difficulté à payer leurs charges courantes que représentent le loyer, l'électricité, voire même l'alimentation, sont dans l'incapacité de réduire dans les délais prévus par la loi les dettes dont ils sont déjà tenus. Ces accidents de la vie engendrent une baisse brutale de leurs ressources et les projettent dans la spirale de l'exclusion.

Contrairement à une idée reçue, toutes les personnes concernées par ce phénomène ne relèvent pas des catégories les plus défavorisées de la population. De nombreux ménages, issus des classes moyennes, subissent elles aussi, par l'effet d'une perte d'emploi ou d'une rupture matrimoniale, une chute brutale de leurs revenus les empêchant de faire face à leurs dépenses les plus vitales.

L'idée de pouvoir apurer définitivement leur situation est pour eux illusoire. Leur capacité financière est si faible au regard de leurs dettes que les mesures de réduction d'intérêts et de report du paiement prévues par la loi du 31 décembre 1989 sont pour eux inefficaces et ne permettent plus d'envisager le règlement de leur situation d'endettement.

D'après les études réalisées par la Banque de France, 27 % des personnes surendettées ne disposent d'aucune capacité de remboursement et, dans 78% des cas, celle-ci est inférieure ou égale au montant du RMI. Dans plus de 70 % des dossiers, leurs revenus sont inférieurs à 1 526 €, alors que ce pourcentage était de 60 % en 1990. Dans près d'un dossier sur deux (42 %), les ressources sont inférieures ou égales au SMIC. En outre, ils ne disposent que de peu de patrimoine : seuls 14,6 % d'entre eux sont propriétaires d'une résidence principale, la moitié de celles-ci étant estimées à moins de 76 336 €.

De surcroît, dans un certain nombre de cas, les solutions antérieures n'apportaient qu'une amélioration temporaire.

³ Cf annexe 4, p. 91 du rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages réalisé par la Banque de France et accessible à l'adresse suivante : <http://www.banque-france.fr/fr/publi/main.htm>

⁴ Il faut, à cet égard, tenir compte de la baisse des taux d'intérêts et de la suppression de la pratique aux taux progressif, d'une part, et de la hausse des prix immobiliers qui fait en sorte que le prix de vente de l'immeuble permet aux débiteurs de solder complètement leur prêt immobilier. Impayé d'autre part.

L'idée est donc venue progressivement d'instaurer une procédure nouvelle qui permette d'apurer définitivement, éventuellement par l'extinction des créances, le passif des débiteurs. C'est dans cette perspective, inspirée d'une logique sociale de solidarité, et souhaitant donner une deuxième chance aux débiteurs surendettés, tout en préservant, autant que faire ce peu, les intérêts et l'égalité des créanciers, que la loi du 1er août 2003 est venue compléter les dispositifs existants jusqu'alors.

Contrairement au législateur de 1998, qui s'était contenté de donner la possibilité aux commissions de surendettement de recommander, après un moratoire de trois ans, l'effacement des dettes, mesure qui, dans les faits, n'a été appliquée que de façon parcimonieuse et dont certaines dettes, notamment fiscales, étaient exclues, celui de 2003 s'inspire cette fois-ci ouvertement de la procédure de faillite civile d'Alsace-Moselle, et crée, pour les cas où, d'emblée, il apparaît que la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, une procédure collective nouvelle intitulée « *rétablissement personnel* » qui permet d'aboutir rapidement à l'effacement des dettes après la vente des biens du débiteur .

Il est apparu au comité que la procédure de rétablissement n'a pu encore donner la pleine mesure des avantages qu'elle offre par rapport aux dispositifs antérieurs. Bien que rencontrant un indéniable succès auprès des débiteurs qui sont nombreux à en solliciter le bénéfice, son application se heurte à des difficultés d'ordre matériel et juridique . L'un comme l'autre de ces obstacles paraissent cependant facilement surmontables. C'est au regard de la capacité de la loi nouvelle à atteindre son but que le comité de suivi, à partir du d'un premier bilan d'application de la loi du 1er août 2003, entend faire connaître ses propositions relatives d'une part à l'attribution des moyens nécessaires à l'accomplissement de la réforme, d'autre part à l'amélioration de l'efficacité de la procédure.

*

PREMIERE PARTIE : LES MOYENS DE LA REFORME

Destinée à venir en aide aux ménages les plus surendettés pour lesquels les dispositifs antérieurs de traitement se révélaient inefficaces, la loi du 1^{er} août 2003 instituant une procédure de rétablissement personnel a, indiscutablement, suscité de nombreux espoirs.

Dès son entrée en vigueur, les débiteurs ont, en nombre, demandé à en bénéficier.

Ainsi, les commissions de surendettement, qui ont reçu de mars 2004 à avril 2005 219 049 demandes de traitement de situations de surendettement, ont décidé d'en orienter, après accord des débiteurs, 22 061 vers le rétablissement personnel, soit 10,7 % d'entre elles.

L'analyse des dossiers orientés vers la procédure de rétablissement personnel montre que, majoritairement, ils concernent des débiteurs dont le passif dépasse rarement 15 000 €, essentiellement constitué d'emprunts de trésorerie (crédits-revolving et découvert bancaire), d'arriérés de loyers ou de charges courantes (électricité, impôts). Leurs revenus sont modestes, souvent provenant du RMI ou d'allocations de chômage.

La part des ménages titulaires d'un emprunt immobilier est réduite, soit parce qu'en raison de la hausse de la valeur des biens immobiliers, les emprunteurs ont vu la valeur de leur patrimoine augmenter de telle sorte qu'ils ne peuvent plus être considérés en situation de surendettement, soit qu'ils hésitent à solliciter la mise en oeuvre d'une procédure qui aboutit presque inévitablement à la vente de leur bien immobilier.

Au regard des derniers chiffres produits par la Banque de France et le Ministère de la Justice, il est désormais permis de considérer qu'en rythme consolidé, le nombre de dossiers annuels transmis par les commissions aux juridictions s'élèvera à 20 000 par an, ce qui représente environ 12 % de l'ensemble des dossiers de surendettement.

La mise en oeuvre de la réforme a rencontré diverses difficultés pour répondre à cet afflux des dossiers. Elles tiennent notamment à la charge supplémentaire qu'elle représente pour les juridictions, aux difficultés à composer les commissions de surendettement et à constituer les listes de mandataires désignés par les juges pour les besoins de la procédure de rétablissement personnel. Sur tous ces points, le comité préconise une série de mesures complémentaires propres à faciliter l'application de la réforme par les tribunaux, et à compléter l'effectif des commissions et des mandataires. Les unes sont des recommandations sur l'affectation des moyens supplémentaires, les autres consistent à proposer un ajustement et une rationalisation du dispositif légal qui tiennent compte des contraintes budgétaires.

I - Une mission nouvelle pour les juridictions

A - L'accroissement de l'activité des juridictions .

La réforme du surendettement opérée par la loi du 1^{er} août 2003 a, sans conteste, eu pour conséquence de modifier substantiellement la répartition des tâches entre les commissions de surendettement et les juges de l'exécution.

Les lois du 8 février 1995 et du 29 juillet 1998 avaient confié aux commissions de surendettement des particuliers le pouvoir de recommander des mesures de redressement qui, jusque là, ne pouvaient être ordonnées que par les juges. L'objectif de ces textes était de décharger des juridictions noyées sous le flux des demandes depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1989.

La loi du 1^{er} août 2003 inverse le mouvement en instituant une procédure de rétablissement personnel essentiellement judiciaire. Les greffes et les magistrats

constatent donc une augmentation de leur charge de travail.

On pourrait craindre que cette situation aboutisse à inciter à une interprétation restrictive des conditions légales d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel afin de laisser aux commissions la charge de travail représentée par le traitement du surendettement et soulager ainsi la tâche de leur greffe.

Se pose dès lors la question des moyens.

De mars 2004 à avril 2005, 22 061 dossiers de rétablissement personnel ont été orientés par les commissions vers le rétablissement personnel. L'accord des débiteurs n'a été recueilli que dans 16321 dossiers (soit 74%). 2347 débiteurs (soit 10,6%) ont refusé de bénéficier de la procédure et 2167 (soit 9,8%) n'ont pas répondu.

Les chiffres enregistrés au cours du premier trimestre 2005 laissent supposer qu'à un rythme consolidé, ce contentieux nouveau devrait représenter, en année pleine, 20 000 dossiers annuels.

D'après les estimations convergentes réalisées par divers magistrats entendus par le comité, cet afflux de dossiers devrait représenter en moyenne une augmentation de 20% de leur charge de travail en matière civile. Selon les données recueillies directement par le comité, le nombre de magistrats affectés au surendettement a augmenté de 13,3% depuis la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003

Cet accroissement du nombre d'affaires à traiter, qui s'ajoute à l'augmentation générale des dossiers de surendettement (+ 8.21% de 2003 à 2004) s'accompagne en outre d'une hausse de contentieux que l'on pourrait qualifier de périphériques, telles les saisies des rémunérations, les injonctions de payer et les saisies conservatoires. Il semblerait en effet que certains créanciers, une fois informés de l'orientation du dossier de leur débiteur vers le rétablissement personnel, se hâtent d'entreprendre des voies d'exécution pour obtenir le paiement de la plus grande part de leur créance avant qu'elle ne soit effacée.

Il est donc nécessaire que soit évitée la reproduction de ce qui s'est passé avec la mise en oeuvre de la loi du 31 décembre 1989 . A l'époque, la création de la procédure de surendettement avait rapidement entraîné l'engorgement des tribunaux qui avaient été saisis, dès 1990, sans moyens supplémentaires, de 21841 demandes de redressement judiciaire civil, de 28482 en 1992⁵, et de 22738 en 1993⁶.

D'après une étude statistique réalisée par le comité de suivi directement auprès des juridictions, le délai moyen de convocation à l'audience d'ouverture est de six mois, alors que, selon l'article L 332-5 du Code de la consommation, il devrait être d'un mois. Si ce délai légal est respecté dans de nombreuses juridictions, essentiellement des tribunaux d'instance de taille modeste (par exemple dans les tribunaux d'instance de

⁵Infostat Justice n° 21 avril 1991 p 3 .

⁶Les Chiffres Clés de la Justice, Octobre 1994 p 13

Saint-Claude, du Blanc, de Moutiers, de Saint-Jean de Maurienne, de Thonon les bains, d'Houdain, de Gap, de la Mure, de Chateau Salins, de Sarreguemines, de Gien, de Guingamp, de Riom, d'Yvetot, d Pamiers, de Villefranche-de-Lauragais), il est en revanche préoccupant dans d'autres, dont certaines de taille importante. Ainsi, déjà, on constate, par exemple, que :

- au tribunal de grande instance de Marseille, le stock de dossiers de surendettement restant à juger s'élevait au 31 décembre 2004 à 391 dossiers et le délai d'audience à un an, entre la date de la réception du dossier au greffe et la date de l'audience. Concernant plus particulièrement la procédure de rétablissement personnel, le stock de dossiers à juger était de 188. Eu égard au nombre d'audiences et à la capacité d'absorption du greffe, il devrait être de 778 dossiers à la fin de l'année 2005. Au 30 juin 2005, le délai d'audience était de 32 mois.

- au tribunal de grande instance de Lyon, le stock d'affaires de rétablissement personnel en attente au 31 janvier 2004 s'élève à 470. Le délai d'audience d'un dossier en matière de surendettement "classique" est d'un an. Au 30 juin 2005, il est de 36 mois quand il s'agit d'un dossier transmis en vue de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

- au tribunal de grande instance de Bobigny, le délai d'audience des dossiers est de 44 mois. Dans les tribunaux de Martigues, de Limoge, du Havre et de Rouen, il est de 52 mois, soit quatre ans et demi, celui de Saint Etienne de 54 mois, de Bordeaux de 60 mois.

Dans les tribunaux de Béziers et de Nantes, il est de 64 mois, soit plus de cinq ans!

Faute de disponibilités budgétaires, seuls 3 postes de magistrats ont été localisés en 2004 pour faire face à la réforme (TGI de Paris, Bobigny et Marseille). Le ministère de la justice indique qu'il envisage d'étudier la nécessité de créer de nouveaux emplois avec les cours d'appel lors des prochaines réunions de dialogue de gestion.

La procédure de rétablissement personnel constitue un travail supplémentaire important pour les agents des greffes qui doivent convoquer les parties et notifier des décisions au moins à trois reprises par affaire, un dossier comportant, en moyenne, 10 parties. Lorsqu'il n'est pas désigné de mandataire, le greffier doit en outre dresser un état des créances et faire publier au BODACC un appel aux créanciers. D'après les données recueillies directement par le comité, le nombre de greffiers que les juridictions ont dû affecter au surendettement a augmenté de 36.5% depuis la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003. Celui des agents de catégorie C de 41,3%.

La sous-direction des greffes du ministère de la justice a dorénavant et déjà prévu d'affecter 40 postes supplémentaires de greffiers dans les juridictions où a pu être localisée la nécessité d'une création d'emplois équivalente à un temps plein. Ces postes devraient être pourvus, selon une lettre du 17 juin 2005 du garde des sceaux au président du comité, au mois de mars 2006.

Par ailleurs, après exploitation des statistiques de l'année 2004, le ministère de la justice a demandé, au titre de la loi de finance pour 2006, la localisation de 50 postes supplémentaires de greffiers .

Dans l'attente de l'arrivée de ces effectifs supplémentaires, la dotation des cours d'appel leur permettant l'emploi de personnel vacataire a augmenté de 18%.

Bien que la question lui ait été posée le président du comité de suivi, le ministère de la justice n'a pas fait savoir s'il avait prévu des créations de postes de catégorie c pour faire face à la réforme.

L'outil informatique dont disposent les juridictions pour gérer ces procédures nouvelles peut encore être amélioré.

Le logiciel de gestion des procédures civiles des tribunaux de grande instance est en mesure de gérer les procédures de rétablissement personnel lorsque les fonctions du juge de l'exécution sont confiées à un juge du tribunal de grande instance. Mais, selon les chiffres concordants de la direction des services judiciaires et de l'association des juges d'instance, 70% des procédures de surendettement sont traitées par les tribunaux d'instance. Or, le logiciel de gestion des procédures civiles utilisés dans ces juridictions, "CITI", doit encore être adapté pour gérer ces procédures nouvelles. Cette adaptation devrait intervenir à l'automne 2005.

Le comité se félicite que la direction des services judiciaires du ministère de la justice et la Banque de France aient décidé de mettre à la disposition des magistrats des outils appropriés. Tout d'abord, un modèle de tableau contenant des formules permettant de calculer automatiquement le plan de surendettement sera fourni en juin 2005 aux juridictions, qui ont été dotées à cet effet de licences Excel.

Par ailleurs, une collaboration est en cours avec les responsables de la Banque de France afin de faire évoluer les applicatifs de gestion des procédures des juridictions compétentes (CITI et WINCITGI). Cette évolution permettra de mettre en place de manière pérenne la récupération de données structurées, intégrant l'ensemble des données relatives à la procédure et aux parties, saisies par les commissions de surendettement. Ce dispositif est prévu pour être opérationnel à l'automne 2006.

Enfin, se pose la question de l'impact qu'aura la procédure nouvelle de rétablissement personnel sur la situation budgétaire des juridictions.

En effet, dès le 1^{er} janvier 2006, et en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finance qui a supprimé la notion de crédits évaluatifs, les cours d'appel se verront allouer une dotation globale, inscrite à l'article 30 du chapitre 37-30 du budget de l'Etat, avec laquelle elles devront financer aussi bien leurs frais de fonctionnement que leurs frais de justice.

L'article R 332-13 du Code de la consommation précise que le coût du bilan économique et social de la situation du débiteur est avancé par l'Etat au titre des frais de justice. Il prévoit aussi que lorsqu'existe un actif réalisable, la rémunération du

mandataire est prélevée sur le produit de la vente de cet actif. En cas d'insuffisance du produit de la vente, le paiement de cette rémunération peut être mis à la charge du débiteur au moyen d'une contribution dont le juge fixe le montant et les modalités de versement en tenant compte des ressources de l'intéressé. A défaut d'actif réalisable ou de ressources du débiteur, la rémunération du mandataire incombe au Trésor.

Il en résulte donc que lorsqu'un mandataire est désigné, l'Etat avance au titre des frais de justice, dans tous les cas, les frais d'établissement du bilan économique et social (200 € hors taxes, soit 239.2 € TTC). Ces frais demeureront à la charge du Trésor Public, et donc imputés sur le budget de la cour d'appel, dans l'hypothèse où le débiteur n'a ni ressources, ni actif réalisable⁷. S'y ajouteront aussi, les honoraires de liquidation dont le montant minimum s'élève à 500 € hors taxes (soit 593 € TTC).

S'y ajoutent enfin, dans toutes les hypothèses, les frais de convocation et de notification par lettre recommandée avec avis de réception et de publication au BODACC.

On peut dès lors estimer le coût d'une procédure de rétablissement personnel de la façon suivante :

frais postaux : convocations à l'audience d'ouverture, notification du jugement d'ouverture, convocation à l'audience de liquidation, notification du jugement de liquidation, convocation à l'audience de clôture et notification du jugement de clôture en considérant qu'en moyenne, les dossiers comportent dix parties (débiteurs et créanciers): 4.55 € (coût d'une lettre recommandée de 50 gr) x 6 x 10 = 270.30 €

honoraires du mandataire et du liquidateur : 239.20 + 593 = 886.20 €⁸

frais de publication au BODACC : 15 €

A supposer un nombre de dossiers annuel de 20 000, que, sur la moitié d'entre eux, un mandataire est désigné et que, sur la moitié de ceux-ci, les frais sont mis à la charge de l'Etat, on peut estimer le coût annuel en frais de justice de la procédure de rétablissement personnel, lorsqu'elle aura pris sa pleine mesure, c'est à dire après un temps suffisant pour que les mandataires aient eu le temps de réaliser leur mission et les liquidateurs de procéder à des liquidation à:

$$(20\ 000 \times 270.30) + [(20\ 000/4) \times (886.20 + 15)] = 9\ 912\ 000 \text{ €}$$

Le ministère de la justice évalue pour sa part, dans une lettre adressée le 17 juin au président du comité, l'impact de la loi sur les frais de justice à 4 819 000 € en précisant que pour l'année 2005 la somme de 1 800 000 € avait été obtenue pour y faire face.

⁷ Ce qui est systématiquement le cas lorsque le débiteur n'a pour seule ressource que le RMI.

⁸ Il s'agit d'une hypothèse basse dans laquelle l'actif à liquider est inférieur à 1500 €.

Déjà, en 2004, les frais de justice se sont élevés à 706 965,7 €. Pour les premiers mois de l'année 2005, à 627 233,18 € alors qu'il n'y a eu, au 30 juin 2005, que 6 liquidations avec désignation d'un liquidateur.

S'ils peuvent paraître élevés, ces chiffres doivent néanmoins être rapportés aux bénéfices humain, social et budgétaire qui peuvent être légitimement attendus de l'application de la loi.

B - Les solutions proposés pour soutenir les efforts accomplis par les juridictions dans la mise en oeuvre de la réforme.

Pour soutenir les efforts accomplis par les juridictions qui ont su, à moyens constants, mettre en place la réforme dès son entrée en vigueur, le comité estime opportun d'adjoindre aux juges des assistants spécialisés. Il lui paraît par ailleurs que certaines mesures simples permettraient d'alléger la tâche des greffes.

1. Adjoindre aux juges des assistants qualifiés

L'évaluation de la situation d'endettement du débiteur et l'élaboration de plans d'apurement pourraient être utilement confiées par les magistrats à des collaborateurs comme elles le sont par les commissions de surendettement aux agents de leur secrétariat, les commissaires eux-mêmes se bornant à statuer sur la recevabilité de la demande et l'orientation du dossier.

Le comité estime donc souhaitable d'adjoindre aux juges du surendettement des assistants qualifiés chargés de procéder, sous leur contrôle, à ce travail préparatoire à la décision.

Le ministère de la justice propose en premier lieu, en prenant pour modèle les délégués du procureur, que ces fonctions soient remplies par des agents de la Banque de France en retraite ou en pré-retraite, employés par les juridictions et rémunérés à la vacation.

Se pose alors la question de l'adaptation d'un tel dispositif reposant sur le volontariat d'agents à la retraite, de la faculté de le mettre en place sur l'ensemble du territoire national et sur un long terme et du coût budgétaire qu'il engendre.

Il pourrait aussi être envisagé de confier ces fonctions à des fonctionnaires des greffes spécialement formés à cet effet. Une telle mesure, qui rencontre l'assentiment d'une partie des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires à la condition qu'elle soit accompagnée de créations effectives de postes supplémentaires, présenterait l'avantage aussi de s'inscrire dans la démarche actuelle des services judiciaires tendant à promouvoir la fonction de greffier assistant du magistrat et en vertu de laquelle la loi d'orientation pour la justice a prévu 1700 créations de postes sur 5 ans.

Enfin, le comité entend préciser qu'il estime que le recours aux juges de proximité

ne constituerait pas, eu égard à la technicité de la procédure de surendettement et du droit du crédit, une réponse adéquate à ce surcroît d'activité.

2 - Alléger la tâche des greffes

Pour éviter que l'augmentation des charges des greffes ne se répercute sur le bon déroulement des procédures, certaines mesures d'allégement peuvent être envisagées.

La loi du 1^{er} août 2003 s'est accompagnée d'un accroissement des tâches dévolues aux greffes qui doivent, en outre, prendre en charge des dossiers qui, jusqu'alors, relevaient essentiellement de la compétence des commissions de surendettement.

Aussi est-il apparu nécessaire au comité de rechercher toute mesure qui serait de nature à alléger leur tâche, sans pour autant nuire à l'efficacité de la procédure.

Une solution possible aurait été de transférer aux commissions de surendettement les tâches actuellement dévolues aux greffes. En particulier, il aurait été concevable que la commission soit chargée de notifier la décision d'ouverture de la procédure et sa publication au BODACC, que la déclaration des créances s'effectue non plus entre les mains du greffe mais entre celles de la commission et qu'il incombe en conséquence à celle-ci de dresser un état des créances déclarées et de notifier cet état aux débiteurs et aux créanciers.

Elle n'a cependant pas recueilli l'accord de la Banque de France et du Ministère des finances qui ont estimé que cette solution compliquerait la lisibilité du dispositif pour les tiers et alourdirait inutilement la procédure, notamment en ajoutant une étape dans le circuit du courrier, ce qui ne manquerait pas d'allonger encore davantage les délais, au détriment des débiteurs.

Le constat a également été dressé que la Banque de France, compte tenu de la forte augmentation des dépôts de dossiers de surendettement enregistrée au cours des deux derniers exercices, ne disposait d'aucun effectif disponible susceptible de prendre en charge de nouvelles tâches .

Il a en revanche été considéré possible d'alléger la tâche du greffe en prévoyant que la notification du jugement d'ouverture sera faite par lettre simple et non par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Il apparaît en effet que cette décision ne met pas fin à l'instance, n'ouvre pas de recours ni ne fait courir aucun délai, à l'instar d'une décision avant dire droit, et n'affecte pas les droits des parties. Sa notification paraît donc pouvoir s'opérer par lettre simple.

Le ministère de la justice entend préciser que si aucune voie ordinaire de recours n'est possible contre la décision d'ouverture, l'appel-nullité ou le pourvoi-nullité, voies de recours extraordinaires, sont toujours ouvertes, même contre une décision avant-dire-droit.

Il estime, par conséquent, qu'il est nécessaire de fixer le point de départ du délai d'un tel recours.

Le comité s'est aussi interrogé, de façon plus générale, sur la solution à adopter lorsqu'une lettre recommandée avec demande avis de réception expédiée à une partie de la procédure est retournée au greffe parce qu'elle n'a pas été réclamée ou avec la mention "n'habite pas à l'adresse indiquée". Si la lettre de l'article 670-1 du nouveau code de procédure civile impose de procéder dans ce cas à une signification, les créanciers n'y procèdent pas, faute d'intérêt à le faire, dans la mesure où leur créance sera effacée. Les débiteurs renoncent pour leur part à y procéder en raison du coût de la signification. C'est le motif pour lequel, en pratique, ainsi que le constat en a été fait, la majorité des juges de l'exécution font néanmoins fi de l'absence de signature de signification, de sorte que les décisions qu'ils rendent sont sujettes à cassation. Aussi, est-il paru opportun au comité de suivi, s'inspirant des règles régissant la copropriété des immeubles bâtis (*D. n° 67-223, 17 mars 1967, art. 63*), qu'une disposition réglementaire vienne préciser qu'est assimilée à une signification à domicile un avis de réception à la signature illisible ou signé par un mandataire, et à une signification à mairie une convocation non réclamée.

Enfin, devrait être donné au juge la possibilité de radier le dossier lorsque la convocation du débiteur revient avec la mention "n'habite pas à l'adresse invoquée" ou "non réclamée".

Le ministère de la justice note que considérer la notification comme acquise alors que le délai de 15 jours pour aller retirer sa lettre n'est pas écoulé est dangereux, certaines voies de recours en matière de surendettement étant justement ouvertes pendant 15 jours.

II - La difficulté de pourvoir les commissions de surendettement et ses remèdes

La loi du 1^{er} août 2003 a modifié la composition des commissions de surendettement. Certaines d'entre elles semblent toutefois ne pas parvenir à recruter les personnalités qualifiées qu'elles doivent dorénavant accueillir en leur sein. Des mesures pratiques seraient cependant de nature à surmonter cette difficulté.

A - Constat et causes de la difficulté à pourvoir les commissions

Dans le but d'élargir les compétences des commissions de surendettement, la loi du 1^{er} août 2003 en a modifié la composition. L'article L 331-1 du Code de la consommation précise ainsi désormais que sont associées à ses travaux, mais avec une voix seulement consultative, une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale et une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience juridique.

Le décret d'application du 24 février 2004 précise que le conseiller social est nommé par le préfet parmi les personnes justifiant d'une expérience d'au moins trois ans dans le domaine de l'économie sociale et familiale. Il peut être choisi parmi les agents du département, de la caisse d'allocations familiales ou de la caisse de mutualité sociale

agricole. Selon la loi , la commission fixe la part des ressources du débiteur après avoir recueilli son avis.

Le « conseiller juridique » doit, quant à lui, être titulaire d'une licence en droit et justifier d'une expérience juridique d'au moins trois ans. Il est nommé par le préfet sur proposition du premier président de la cour d'appel.

Mais le texte prévoyant que ces deux membres consultatifs interviennent à titre gratuit, les préfets et les premiers présidents de cour d'appel ne sont parvenus qu'avec difficulté à trouver des candidats remplissant les conditions légales et ayant la disponibilité suffisante pour siéger une fois par semaine au sein des commissions. A ce jour, 20% des commissions sont dépourvues de conseiller social, 30% de juristes. En outre, il se révèle que lorsqu'une commission est dotée d'un seul conseiller pour tout un département, celui-ci ne peut assister à l'ensemble des réunions de la commission.

S'agissant des juristes, la plupart des candidats retenus sont des retraités. On trouve, d'après un sondage réalisé par le président de la conférence des premiers présidents, des personnes ayant exercé des fonctions d'avocat, de notaire, de policier, d'huissier de justice, de cadre bancaire, de receveur des impôts, de magistrat, de conciliateur de justice ou de conseiller prud'homme.

La conférence des bâtonniers, sollicitée par le président du comité sur le point de savoir si les barreaux pouvaient envisager de mettre à disposition des commissions de surendettement de jeunes avocats souhaitant se spécialiser en droit de la consommation, n'a pas répondu. Pourraient aussi utilement se porter candidats des avocats ou des officiers ministériels, en activité ou honoraires.

S'il n'est pas envisageable de rémunérer ces personnes, pourrait-on envisager de réduire les exigences légales d'expérience professionnelle du conseiller juridique pour permettre à des avocats stagiaires, des assistants de justice délégués par les juridictions, des étudiants de troisième cycle, voire des auditeurs de justice en stage, d'exercer ces fonctions ou de permettre à des personnes qui, bien que ne remplissant pas les conditions de diplôme, justifient d'une expérience significative dans le domaine du droit des contrats et de la consommation.

Les conditions d'expériences exigées du conseiller social pourraient aussi être assouplies pour permettre à des personnes titulaires d'un diplôme de conseiller en économie familiale et sociale puissent être désignées.

Il convient cependant de maintenir des exigences élevées de compétences et d'expérience des conseillers en économie sociale et familiale et des conseillers juridiques.

III - La difficulté à constituer des listes de mandataires et ses remèdes

A - Constat et cause de la pénurie relative de mandataires

La loi du 1er août 2003 fait du mandataire judiciaire l'organe pivot de la procédure de rétablissement personnel. C'est sur lui que repose le soin d'accomplir l'essentiel des

mesures propres à assurer l'effacement du passif du débiteur : publication du jugement d'ouverture au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, établissement d'un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérification des créances, et évaluation des éléments d'actif et du passif au cours de la phase qui suit le jugement d'ouverture, puis, pendant la liquidation, mais cette fois-ci en qualité de liquidateur, exercice des droits et actions du débiteur sur son patrimoine, vente des biens et répartition du produit des actifs entre les créanciers.

La désignation de ce mandataire n'est pas impérative. Le juge conserve la faculté de faire réaliser par le greffe les formalités de recensement des créanciers. Une telle réserve est bienvenue, notamment lorsque l'actif est inexistant, et permet de réduire le coût de la procédure, même si, en contrepartie, elle contribue à accroître la charge du greffe.

Ce mandataire de justice est choisi par le juge de l'exécution sur une liste établie, selon le nouvel article R 332-13 I du Code de la consommation, par le procureur de la République.

Peuvent demander à y être inscrits les mandataires judiciaires au redressement et à la liquidation des entreprises, les huissiers de justice, les associations tutélaires, familiales ou de consommateurs et les membres de ces associations.

La constitution de ces listes de mandataires rencontre des difficultés dans certains ressorts de cours d'appel. Il a par ailleurs été constaté que les listes constituées comprenaient peu d'associations tutélaires ou de consommateurs.

Les présidents du Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires et de la chambre nationale des huissiers de justice ont invité les membres de leur profession à s'investir dans ces nouvelles fonctions. Les représentants de la profession d'huissier de justice ont souhaité préciser néanmoins que la restriction posée par l'article R 332-13 I, qui dispose que ne peuvent être désignés comme mandataires les huissiers ayant antérieurement procédé à des poursuites à l'encontre du débiteur, est mal perçue par nombre d'entre eux qui y voient une méconnaissance de leur qualité d'officier ministériel et une marque de défiance à l'égard de leur profession.

Une telle restriction, qui n'est bien évidemment pas inspirée par une suspicion envers les huissiers de justice, se justifie au regard des impératifs posés par les principes généraux du droit processuel qui exigent que le juge, et les auxiliaires qu'il désigne, soient non seulement intrinsèquement impartiaux, mais encore que les circonstances dans lesquelles ils interviennent ne soient pas de nature à faire naître chez les parties un soupçon légitime de partialité. La désignation comme mandataire d'un huissier de justice ayant déjà exercé des poursuites à l'égard du débiteur pourrait laisser craindre à celui-ci sa partialité et affecter la confiance des justiciables en la Justice.

De même, le comité estime incompatible l'exercice, par un même huissier de justice, des fonctions de liquidateur et d'huissier chargé de procéder à la vente des biens meubles du débiteur. Il considère que, dans une telle hypothèse, l'huissier de justice désigné en qualité de liquidateur doit charger l'un de ses confrères de procéder à la vente judiciaire des biens.

Il a été constaté par ailleurs que peu d'associations de consommateurs ou tutélaires avaient souhaité devenir mandataires. Si le comité déplore le faible nombre d'associations tutélaires alors qu'il lui apparaît que ces organismes sont les mieux à même de suivre les dossiers dans lesquels un suivi social est nécessaire, il comprend cependant les réticences des associations de consommateurs à exercer des fonctions qui peuvent présenter des risques de conflit d'intérêt avec leur objet social.

Le montant de la rémunération prévue pour ce mandataire, normalement à la charge du débiteur, est, selon un barème fixé par un arrêté du 29 mars 2004 publié au journal officiel du 1er avril 2004 : un droit fixe de 200 € hors taxe pour l'établissement du bilan économique et social, auquel vient s'ajouter un droit proportionnel pour les opérations de recouvrement, de réalisation et de répartition d'actif (500 € HT pour la tranche de 0 à 1500 €, 6% de 1500 à 15 000 €, 4% de 15 000 à 35 000 €, 2% de 35 000 à 50 000 € et 0.5 % au delà)

Cette rémunération est prélevée sur le produit de la vente de l'actif au titre du privilège des frais de justice ou, en cas d'insuffisance, au moyen d'une contribution dont le juge fixe le montant et les modalités de versement en tenant compte des ressources du débiteur. A défaut d'actif réalisable ou en cas de ressources insuffisantes, la rémunération incombe au Trésor.

Si le juge établit un plan de redressement en application de l'article L 332-10 du Code de la consommation, le mandataire se voit allouer un droit fixe de 500 € dont le paiement est intégré dans le plan.

De l'avis unanime des personnes entendues par le comité de suivi, ces honoraires, dont une partie non négligeable est absorbée par les seuls frais postaux auxquels les mandataires sont tenus, par la loi, de faire face, sont bien insuffisants au regard de l'importance du rôle essentiel attendu de ces auxiliaires de justice. Faute d'un financement suffisant, beaucoup d'entre eux ont choisi d'exercer leurs fonctions de manière purement administrative, refusant de se déplacer au domicile des débiteurs pour vérifier la véracité de leurs déclarations sur le contenu de leur patrimoine et se contentant d'enregistrer sans vérification le montant des créances déclarées par les créanciers.

Après une année d'application du texte, des mandataires, qui estiment qu'ils exercent leurs fonctions à perte, envisagent de demander à être omises des listes ou de réduire le champ de leur action, à tel point que, dans certaines juridictions, les magistrats s'en trouvent déjà démunis.

Il conviendrait aussi de prévoir l'obligation pour les mandataires inscrits sur la liste dressée par le procureur de la République de souscrire une assurance garantissant leur responsabilité civile et d'adhérer à une caisse garantissant le paiement des fonds par eux détenus, même si cette charge financière supplémentaire peut être de nature à affaiblir encore les vocations de mandataire.

B - Les remèdes à la difficulté de nommer des mandataires

Le comité estime que, pour l'essentiel, la constitution des listes de mandataires

passer par une réévaluation substantielle de la rémunération des mandataires.

Le ministère de la justice se dit cependant opposé à une telle réforme eu égard au caractère récent de la fixation de cette rémunération.

Il pourrait être en outre suggéré de prévoir la désignation des huissiers de justice comme mandataires à l'égard des débiteurs domiciliés dans le ressort du tribunal de grande instance, mais en dehors du ressort du tribunal d'instance dans lequel ils exercent. Si la désignation comme mandataire d'un huissier de justice ayant déjà exercé des poursuites à l'égard du débiteur n'est pas possible, rien n'empêche en effet, de l'avis du comité, dans la mesure où les huissiers de justice ont, normalement, une compétence territoriale limitée au ressort du tribunal d'instance, de prévoir leur désignation ainsi qu'il vient d'être indiqué.

*

DEUXIEME PARTIE : UNE REFORME A PROLONGER

Au-delà de l'augmentation nécessaire des moyens pour transcrire dans les faits la réforme et des mesures d'accompagnement et de rationalisation de l'effort budgétaire, le comité de suivi entend suggérer un certain nombre de modifications législatives et réglementaires qui lui paraissent de nature à renforcer l'efficacité du dispositif institué par la loi du 1^{er} août 2003.

En particulier, le comité observe que certains aspects de la procédure de traitement des situations de surendettement pourraient être simplifiés ou allégés pour en améliorer l'efficacité et que la pratique a mis en évidence, dans certains cas, des difficultés d'interprétation qui contreviennent au but poursuivi par le législateur.

C'est la raison pour laquelle il préconise l'amendement de la loi et du décret d'application sur un certain nombre de points ordonnées autour des cinq volets suivants :

- clarifier l'articulation entre les différentes procédures de traitement des situations de surendettement, (I)
- améliorer le déroulement des procédures de traitement du surendettement, (II)
- assouplir les effets de la liquidation de l'actif du débiteur, (III)
- favoriser le maintien du logement du débiteur, (IV)
- éviter l'aggravation du surendettement et la rechute du débiteur, (IV)
- créer un observatoire du surendettement. (VI)

Le ministère de l'économie et des finances considère prématuré d'envisager une réforme importante de la loi du 1^{er} août 2003, qui n'est mise en œuvre que depuis un peu

plus d'an. A cet égard, il précise que le Ministre a demandé au comité consultatif du secteur financier (CCSF), sur la base des conclusions attendues à l'été de la nouvelle enquête typologique de la Banque de France sur le surendettement, de proposer les éléments d'un cahier des charges reprenant l'ensemble des points sur lesquels l'attention des différents acteurs (établissements de crédit, emprunteurs) doit être attirée dans leur relation. Il convient d'attendre cet avis du CCSF avant d'envisager une réforme.

Le ministère de la justice précise que s'il est ouvert à des améliorations de la procédure de nature technique et réglementaire, il est opposé à la remise en cause des équilibres fondamentaux de la loi et donc à une réforme d'ampleur.

La majorité des membres du comité croit pouvoir néanmoins, au vu des termes de la lettre de mission et des discours prononcés par les ministres le 12 mai 2004 lors de sa séance d'installation, considérer qu'il entre dans son rôle non seulement de renseigner le Gouvernement sur les difficultés matérielles et juridiques rencontrées dans l'application de la loi, mais aussi de lui soumettre des propositions propres à les résorber, que celles-ci portent sur l'allocation de moyens supplémentaires ou sur des modifications de nature réglementaire ou législative.

I - Clarifier l'articulation entre les différentes procédures de traitement des situations de surendettement.

Contrairement à la faillite civile d'Alsace-Moselle, ou à la procédure de redressement judiciaire des entreprises, avec lesquelles il comporte pourtant d'indéniables similitudes, le rétablissement personnel ne peut être ouverte qu'à l'initiative de la commission de surendettement d'examen des situations des particuliers, ou, dans certains cas, du juge de l'exécution. En outre, il nécessite dans tous les cas l'accord du débiteur.

En effet, destinée, dans l'esprit de la loi, à suppléer l'impuissance des mesures prévues à l'article L 331-7 du Code de la consommation, la mise en oeuvre de la procédure de rétablissement personnel est subordonnée au constat préalable de l'inefficacité du dispositif antérieur résultant des articles L 331-1 et suivants du Code de la consommation. De ce fait, il n'est pas prévu que le débiteur puisse demander directement le bénéfice de cette nouvelle procédure. Celle-ci ne peut être mise en mouvement que par la commission ou le juge de l'exécution :

◆ par la commission de surendettement, lorsque, à la suite de l'instruction de la demande initiale ou en cours d'exécution d'un plan de redressement ou des mesures recommandées, elle constate que la situation du débiteur est irrémédiablement compromise.

◆ par le juge de l'exécution, lorsqu'il est saisi du dossier à l'occasion d'un recours exercé contre une décision de la commission ou lorsque le débiteur use de la faculté qui lui est ouverte par le deuxième alinéa de l'article L 332-5 de le saisir directement lorsque la commission ne lui a pas notifié, dans le délai de neuf mois à compter de sa saisine, sa décision sur la recevabilité de sa demande.

Ainsi, c'est à la commission, en début de procédure, d'apprécier, sous le contrôle du

juge, à quel degré de surendettement se trouve le débiteur et de l'orientation à donner au dossier. Le débiteur ne se voit donc pas reconnaître le droit de demander directement à bénéficiaire de la procédure de rétablissement personnel, sauf dans l'hypothèse, mais qui en réalité ne se réalisera que très rarement, prévue au second alinéa de l'article L 332-5.

La commission doit donc, dès le dépôt du dossier, apprécier si le débiteur se trouve dans une situation de surendettement caractérisée, selon l'article L 330-1 du Code de la consommation, par « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* ».

Cette appréciation s'effectue sous le contrôle du juge de l'exécution devant lequel elle peut être déférée.

Mais tous les débiteurs répondant à ces conditions d'ouverture ne relèvent pas nécessairement de la procédure nouvelle de rétablissement personnel. Celle-ci est limitée à ceux qui, en outre, se trouvent dans *une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement*.

Si la commission estime que le débiteur relève de cette situation, elle transmet le dossier du débiteur au juge de l'exécution du domicile de celui-ci qui a seule compétence pour prononcer l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

La loi crée ainsi trois niveaux de surendettement, auxquels correspondent trois procédures distinctes :

- *La situation réparable* : lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur permettent la mise en œuvre des mesures de traitement prévues à l'article L 331-7 du Code de la consommation. Le débiteur fait alors l'objet de la procédure classique de surendettement : la commission propose un plan conventionnel de redressement qui doit être approuvé par les parties. A défaut d'accord, elle recommande les mesures de rééchelonnement et de réduction d'intérêts prévues à l'article L. 337-1 du Code de la consommation. Dans un avis rendu le 10 janvier 2005, la Cour de cassation a précisé que ces mesures ne pouvaient être mises en œuvre que dans l'hypothèse où elles seraient de nature à apurer entièrement le passif du débiteur.

- *L'insolvabilité* : lorsque le débiteur se trouve dans une situation, qui, sans être irrémédiable, est caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant dès lors inapplicables les mesures de redressement. Dans ce cas, il peut bénéficier, après un moratoire d'une durée maximum de deux ans, de l'effacement partiel de ses dettes, combiné éventuellement, suivant l'avis de la Cour de cassation du 10 janvier 2005, avec les mesures de l'article L 331-7 pour le surplus.

- *La situation irrémédiablement compromise*: lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement. Il peut alors solliciter l'ouverture de la procédure nouvelle de rétablissement personnel.

Il apparaît donc que, pour aboutir à l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, il faut une appréciation conforme de la situation économique du débiteur de la part

de la commission et du juge.

La commission oriente le dossier et le juge ouvre la procédure de rétablissement personnel ou, s'il infirme la décision de la commission, il renvoie à celle-ci le dossier.

Il y a donc tout intérêt à ce que commissions et magistrats s'accordent sur des critères d'appréciation des situations irrémédiablement compromises, que ce soit non seulement dans le but d'améliorer l'efficacité de la procédure, mais aussi d'assurer la crédibilité des institutions vis à vis des débiteurs. Il serait à tout point de vue préjudiciable que des débiteurs ne puissent bénéficier de la procédure que le juge serait prêt à leur accorder, en raison d'une appréciation trop restrictive de la part de la commission ou, à l'inverse, le renvoi par le juge à la commission de dossiers que, justement, elle a estimé ne pas pouvoir traiter à partir des mesures de la procédure de surendettement.

Or, l'analyse des décisions rendues par les juridictions au cours de cette première année d'application de la loi du 1^{er} août 2003 révèle des divergences d'appréciation entre les commissions et les juridictions au sujet de la situation irrémédiablement compromise du débiteur ouvrant droit à la procédure de rétablissement personnel.

Ainsi, on constate une tendance marquée des commissions de surendettement à orienter vers le rétablissement personnel les débiteurs qui ne disposent d'aucune capacité de remboursement tandis qu'en sens opposé, on observe une tendance des juges de l'exécution à interpréter strictement la notion de situation irrémédiablement compromise en rejetant les dossiers des débiteurs qui seraient en mesure de retrouver, dans un avenir plus ou moins proche, des revenus supplémentaires .

Ces deux phénomènes se traduisent par un mouvement de va-et-vient des dossiers. Au flux des dossiers impulsé par les commissions de surendettement vers la procédure de rétablissement personnel, succède un reflux des dossiers en proportion non négligeable, les juges de l'exécution décidant dans 34% des cas le renvoi de nombre de dossiers aux commissions.

En pratique, ces magistrats retournent les dossiers aux commissions quand le débiteur dispose d'une faculté de remboursement minime ou lorsque son âge ou sa formation professionnelle permet d'envisager, à moyen terme, une amélioration de sa situation financière. Une partie des tribunaux paraît ainsi réserver la procédure de rétablissement personnel aux sujets dépourvus durablement de toute capacité de remboursement et la refuser lorsque la jeunesse du débiteur peut lui laisser espérer dans l'avenir des perspectives de redressement qu'un âge avancé lui ferme. On constate ainsi, à la lecture de nombreuses décisions que, pour les magistrats qui les ont rendues, l'âge est un paramètre déterminant de la situation irrémédiablement compromise .

Cette divergence de vue n'est certainement pas étrangère au fait que la distinction entre les critères d'ouverture du rétablissement personnel et ceux de l'effacement partiel est ténue. Le champ d'application des dispositions de l'article L 331-7-1 du Code de la consommation, telles qu'elles ont été maintenues par la loi du 1^{er} août 2003, semble se superposer avec celui de la procédure de rétablissement personnel. Ainsi, *l'insolvabilité caractérisée par l'absence de ressources ou de biens réalisables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes et rendant inapplicables les mesures prévues à l'article L 331-7* paraît, à bien des égards,

semblable à la *situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre les mesures prévues aux articles L 331-6, L 331-7 et L 331-7-1.*

Définies toutes deux par référence à l'impossibilité de mettre en oeuvre les autres mesures, leur délimitation mérite d'être mieux précisée.

En outre, certains acteurs de la procédure, magistrats, membres des commissions, associations de consommateurs, mais aussi des commentateurs, estiment qu'en donnant la possibilité d'effacer presque totalement la dette pour ne laisser à la charge du débiteur qu'une somme symbolique qu'il serait en mesure de régler, l'article L 331-7-1 permet d'atteindre à un résultat équivalent à celui du rétablissement personnel, tout en évitant la liquidation des biens du débiteur

Mais une telle application de la loi, si elle est conforme à sa lettre, est, de l'avis unanime des membres du comité de suivi, contraire à son esprit. Reconstituer, sous le couvert de l'effacement partiel, un effacement total des dettes, travestirait en effet doublement l'esprit du texte. D'abord, la loi du 1er août 2003 a supprimé la possibilité de procéder à un effacement total des dettes sur le fondement de l'article L 331-7-1 ; aux termes exprès de la nouvelle rédaction de ce texte, l'effacement ne peut plus être que partiel. Ensuite, l'effacement total des dettes est une mesure dont la loi réserve le prononcé au juge sur le fondement exclusif de la procédure de rétablissement personnel et ne peut jouer qu'à égard des seules dettes de nature non professionnelle du débiteur.

Aussi, pour le comité de suivi, les recommandations d'effacement partiel des dettes ne doivent pas déguiser, par leur ampleur et par leur nature, un effacement total du passif, sauf à tourner les conditions restrictives posées par le texte, et à en détourner l'esprit.

Le comité est conscient de la difficulté à parvenir à une harmonisation des pratiques judiciaires. L'absence de critères strictement définis dans la loi et la divergence d'interprétations susceptibles d'en découler, la multiplicité des situations auxquelles les juges sont confrontés, la jurisprudence de la Cour de Cassation d'après laquelle l'appréciation de la situation de surendettement relève du pouvoir souverain des juges du fond⁹, sont autant d'éléments rendant délicate l'élaboration d'un faisceau d'indices qui caractériserait la situation irrémédiablement compromise. Au surplus, le principe de l'indépendance des magistrats du siège exclut que puissent être élaborées des directives à l'égard des juges de l'exécution.

Mais il n'est pas totalement vain de tendre vers un tel objectif d'harmonisation. A cet égard, le comité relève que la Cour de cassation, le 10 janvier 2005, en émettant l'avis selon lequel *"Lorsque le débiteur se trouve dans l'impossibilité d'apurer sa situation de surendettement par la mise en oeuvre, éventuellement combinée, des mesures prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1 du Code de la consommation, il est dans une situation irrémédiablement compromise, au sens de l'article L. 330-1 du même Code, conduisant à l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel"*, a implicitement écarté l'idée selon laquelle le bénéfice de la procédure pourrait être refusé au seul motif qu'en raison de son âge et de sa formation professionnelle, le débiteur pourrait retrouver un emploi.

⁹ Cass. 1re civ., 27 oct. 1992, pourvoi 91-04093 Contr. conc. consom. 1993, comm. n° 17 obs. Raymond ; 22 oct. 1991, Bulletin civil 1991 I n° 278 p. 183 deux arrêts, Contr. conc. consom. 1992, comm. n° 15 obs. Raymond.

Il serait néanmoins souhaitable que la Cour de Cassation puisse être saisie rapidement de pourvois en cassation formés contre des décisions se prononçant sur l'existence d'une situation irrémédiablement compromise et rendre ainsi des arrêts qui seraient de nature à éclairer la pratique.

Le comité ne peut en outre qu'encourager les initiatives prises par les premiers présidents de cour d'appel et présidents de tribunal de grande instance de réunir régulièrement les juges chargés du surendettement et les membres des commissions de surendettement pour tenter d'harmoniser leurs pratiques.

De même, le comité s'est proposé d'élaborer un document type à valeur indicative, propre à guider, à travers une série de critères, les commissions de surendettement et les juridictions dans l'identification des situations irrémédiablement compromises.

Ce document, rédigé par les magistrats, le représentant de la banque de France, le représentant d'une association familiale et le secrétaire général de l'institut du droit local, membres du comité, est joint en annexe du présent rapport. Y sont joints aussi, dans un but purement informatif, des modèles de jugement proposés par le comité en collaboration avec l'association nationale des juges d'instance. Ces trames de décision n'ont bien évidemment qu'une valeur indicative et ne peuvent être considérées comme une incitation des membres du comité à les utiliser.

Enfin, une série de modifications réglementaires ou législatives qui visent tour à tour à faciliter la caractérisation du rétablissement personnel, apporter une solution au refus du débiteur à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, supprimer un recours inutile, serait de nature à remédier aux difficultés d'application révélées par la pratique .

Par ailleurs, le fonctionnement des commissions de surendettement des particuliers, qui sont les pièces maîtresses du dispositif de la procédure de surendettement, est régi par des règlements intérieurs qu'elles adoptent. Leurs décisions tant au niveau du secrétariat que de la commission elle-même sont lourdes de conséquences tant pour les personnes surendettées que pour les différents créanciers.

Il semble ainsi important au comité que, depuis leur dépôt jusqu'à la décision d'orientation, les dossiers soient examinés suivant un règlement intérieur harmonisé, élaboré en concertation entre toutes les parties intéressées, qu'il s'agisse de la Banque de France, des représentants de l'ordre judiciaire, des représentants des créanciers et des consommateurs, la nécessité d'un traitement adapté étant indispensable.

A - Mieux distinguer le rétablissement personnel de la procédure "classique" de surendettement

En instituant une procédure spécifique destinée à résoudre les situations irrémédiablement compromises tout en laissant subsister la procédure prévue à l'article L 337-1-1 du code de la consommation pour les cas où le débiteur se trouve dans une situation caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes, la loi du 1^{er} août 2003 a mis en place un dispositif complexe qui repose sur une distinction délicate entre les différentes situations de

surendettement et aboutit, dans certains cas, à rendre applicable pour le même débiteur deux procédures différentes .

Aussi est-il proposé de transformer le système légal actuel ramifiant les situations de surendettement en 3 branches, en un système à 2 branches en supprimant la procédure de traitement du surendettement spécifiée à l'article L 331-7-1, tout en donnant la possibilité à la commission ou au juge de prononcer l'effacement de la fraction des dettes que le débiteur ne pourrait apurer dans le délai de l'article L 331-7.

Le ministère de l'économie et des finances est cependant réservé sur cette proposition.

Dans l'hypothèse où une telle proposition ne serait pas retenue, le comité suggère qu'à tout le moins, il puisse être fait application des dispositions du second alinéa de l'article L 331-7-1 (effacement partiel des créances) sans qu'il soit nécessaire d'ordonner au préalable un moratoire qui apparaît sans utilité.

Ainsi, relèveraient de la procédure "classique" de surendettement dont la compétence échoit principalement à la commission de surendettement les situations dans lesquelles les ressources et les biens du débiteur permettent l'élaboration d'un plan de règlement du passif sur une durée de 10 ans, sous réserve éventuellement de l'effacement partiel d'une partie des dettes, tandis que relèveraient de plein droit de la procédure judiciaire de rétablissement personnel les situations dans lesquelles la capacité de remboursement du débiteur est si faible qu'elle ne permet pas d'envisager, même après l'effacement partiel d'une partie de ses dettes, le règlement de son passif dans ce délai.

Le ministère de la justice fait observer qu'il est davantage favorable à la seconde proposition du comité, qui paraît plus simple à mettre en oeuvre, mais relève cependant d'une évolution législative fondamentale.

B - Tirer les conséquences du refus du débiteur à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel

L'article L. 331-3 al. 10 du code de la consommation prévoit, en cas de refus du débiteur de bénéficier d'une procédure de rétablissement personnel, de lui appliquer les autres mesures de traitement, la commission de surendettement reprend sa mission *ab initio*. Or si la commission de surendettement avait décidé de saisir le juge de l'exécution aux fins de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, c'est justement parce qu'elle estimait que les mesures de traitement du surendettement étaient impuissantes à résorber la situation du débiteur. Il paraît dès lors, difficile de lui demander d'exercer une mission qu'elle avait préalablement estimé réalisable.

Le comité de suivi constate donc qu'il existe sur ce point une difficulté sérieuse tenant à la nature même de la procédure qui, contrairement aux autres procédures collectives, ne peut être ouverte sans le consentement du débiteur.

Aucune solution propre à y remédier n'a recueilli l'assentiment d'une majorité de ses membres.

C - Supprimer un recours inutile

L'article L 331-3 du code de la consommation ouvre un recours au débiteur contre la décision prise par la commission d'orienter le dossier vers la procédure de rétablissement personnel. Or, selon les articles L 332-6 et L 332-12 du même code, la décision d'orientation a pour effet immédiat de saisir le juge qui doit alors examiner en tout état de cause si la situation patrimoniale du débiteur justifie l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Le recours devant le juge de la décision qui consiste à le saisir apparaît donc superflu puisque la décision d'orientation prise par la commission a justement pour objet de renvoyer le dossier au juge, qui n'est pas tenu par la décision de la commission et se prononce par jugement lui-même susceptible d'appel.

Accorder au débiteur un recours en cas de refus d'orienter la procédure vers la procédure de rétablissement personnel nuit d'ailleurs aux chances d'établissement d'un plan. L'interdiction d'un tel recours ne préjudicie pas au débiteur, lequel peut formuler la demande à l'occasion d'incidents, et, en toute hypothèse, lors de la contestation des mesures recommandées.

Par conséquent, le comité suggère de supprimer une telle possibilité de recours en faisant préciser par décret que la décision par laquelle la commission saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel n'est susceptible d'aucun recours.

On ajoutera que si ce recours devait être maintenu, ne manquerait pas de se poser la question de l'impartialité du juge de l'exécution qui décide de l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel lorsqu'il a, auparavant, statué sur le recours formé contre la décision de la commission d'orienter le dossier du débiteur en rétablissement personnel.

Se pose aussi le point de savoir si le débiteur est recevable à former un recours contre la décision de la commission de refus d'orienter son dossier vers le rétablissement personnel.

Il serait opportun que la Cour de cassation puisse rapidement clarifier cette question.

D - Les corrections nécessaires du dispositif

1°/ Modifier l'article R 331-10-3 du code de la consommation

La rédaction de l'article R 331-10-3 du code de la consommation peut prêter à interrogation.

En effet, dans son premier alinéa, ce texte dispose que « *conformément aux dispositions de l'article L 332-5, la décision par laquelle la commission décide de ne pas réduire au taux légal le taux d'intérêt des emprunts en cours contractés par le débiteur vaut pour toute la période s'étendant du début du septième mois à la fin du neuvième mois, le déclenchement(sic) du délai de six mois mentionné à cet article étant déterminé dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article R 331-7-3* », tandis que le second alinéa

prévoit que « *la contestation présentée au juge en application de l'article L 332-5 n'est recevable que si elle est formée à l'occasion d'un recours dirigé contre l'une des décisions prises par la commission en application du présent article* ».

On constate ainsi que :

- les deux alinéas contiennent des dispositions sans rapport entre elles. Dans un souci de clarté, il peut être suggéré de scinder le texte en deux articles,
- le second alinéa, destiné, dans l'esprit de l'autorité réglementaire, à rendre irrecevable tout recours autonome contre la décision d'orientation prise par la commission est dénué de portée dans la mesure où le dernier alinéa de l'article L 331-3 dispose que le juge de l'exécution est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier, ce qui implique nécessairement la possibilité d'un recours autonome contre une telle décision. Il serait préférable de préciser expressément dans un article distinct que la décision par laquelle la commission oriente le dossier vers le rétablissement personnel n'est susceptible d'aucun recours.

2°/ Etendre le rétablissement personnel aux dettes professionnelles

Alors que la procédure de surendettement "classique" ne distingue pas selon la nature professionnelle ou non professionnelle des dettes pouvant être rééchelonnées, voire effacées partiellement, l'article L 332-9 exclut de l'effacement en cas de liquidation les dettes professionnelles.

Une telle différence de traitement apparaît difficilement compréhensible, et ce d'autant plus que le maintien des dettes professionnelles est de nature à faire échec au rétablissement du débiteur qui peut ainsi se trouver à devoir payer encore des sommes importantes et alors que, par définition, il ne peut bénéficier d'aucune autre procédure collective puisque, selon l'article L 333-3 du Code de la consommation, sont exclus de la procédure de surendettement et de rétablissement personnel les débiteurs qui relèvent des procédures prévues au livre VI du Code de commerce .

C'est pourquoi il est apparu nécessaire à la majorité des membres du comité d'étendre aux dettes professionnelles les effets de la liquidation

Le ministère de la justice note que depuis l'adoption de la loi de sauvegarde des entreprises, le champ des dettes professionnelles non traitées par les procédures de faillite prévues par le Code de commerce s'est sensiblement réduit. Si une telle extension devait être mise à l'étude, elle ne concernerait que des situations marginales exclues du champ d'application de la loi de sauvegarde des entreprises.

Le ministère de l'économie et des finances se montre aussi opposé à l'inclusion des dettes professionnelles en faisant observer que toute la logique du traitement du surendettement repose sur la distinction entre dettes personnelles et professionnelles. Ces dernières relèvent d'ailleurs d'une législation spécifique. Au demeurant, il ne saurait être question d'effacer des dettes de TVA qui ne bénéficient en aucun cas de remise ou d'effacement .

3°/ Organiser un régime des contestations des décisions du liquidateur

Ni la loi ni le décret ne régissent les contestations éventuelles des décisions du liquidateur. Il apparaît donc nécessaire, en concentrant tout le contentieux entre les mains du juge de la procédure de rétablissement personnel, de lui donner compétence pour connaître les incidents d'exécution des mesures de liquidation.

Cette proposition implique de revoir le mode de saisine du juge du surendettement qui pourrait être saisi par déclaration au greffe à l'instar des contestations des ordonnances prises par le juge-commissaire en matière de procédure collective, lesquelles, en vertu de l'article 25 du décret du 27 décembre 1985, s'effectuent par déclaration au greffe ou lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

4°/ Harmoniser les délais

L'article R 332-18 du Code de la consommation accorde aux créanciers qui n'auraient pas déclaré leurs créances dans le délai prévu par ce texte la possibilité d'être relevés de la forclusion en le demandant dans un délai de 6 mois à compter de la publicité du jugement d'ouverture. Or, ce délai de 6 mois ainsi accordé au créancier est supérieur au délai de quatre mois donné au mandataire par l'article L 332-8 pour rendre son rapport et dresser l'état des créances. Si on suit les textes, le créancier peut donc se prévaloir de sa créance après l'élaboration de la liquidation judiciaire. C'est la raison pour laquelle le comité propose de remédier à ce chevauchement en réduisant à quatre mois le délai de l'article R 332-18 pour éviter qu'une créance nouvelle apparaisse après le dépôt du rapport du mandataire.

II - Améliorer le déroulement des procédures de traitement du surendettement

Concourent indirectement à améliorer le déroulement de la procédure de traitement du surendettement les propositions d'adjoindre aux juges des assistants spécialisés et d'alléger et rationaliser les tâches des greffes sur lesquelles le comité s'est exprimé dans la première partie du rapport. Mais l'amélioration de la procédure passe au premier chef par la modification de certaines des règles du dispositif en vigueur qui jalonnent précisément l'ouverture, la conduite et la clôture de la procédure. A cette fin, le comité préconise l'amendement des textes en vigueur en vue de renforcer l'information des débiteurs sur la procédure de rétablissement personnel, d'accroître les prérogatives du juge en matière d'ouverture et de traitement du surendettement, et de suspendre les mesures d'exécution ou d'expulsion diligentées contre le débiteur dès l'orientation du dossier vers la procédure de rétablissement personnel.

A - Renforcer l'information des débiteurs sur la procédure de rétablissement personnel

Ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, si la procédure de rétablissement personnel ne

peut être demandée directement par le débiteur, elle ne peut pas non plus être introduite sans son accord qui doit être recueilli expressément, soit par la commission, soit par le juge de l'exécution.

Or, tant la Banque de France que les associations de consommateurs ont souligné que de nombreux débiteurs, dont le nombre peut être évalué à 20%, refusaient l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel qui, pourtant, serait seule de nature à résoudre leur situation de surendettement, en raison de l'incertitude dans laquelle ils sont placés sur la composition exacte de leurs biens soumis à la liquidation.

Il a aussi été constaté que, dans certaines zones rurales mal desservies par les transports en commun, il est malaisé et coûteux pour le débiteur de se rendre à la convocation de la commission pour donner son consentement à la procédure de rétablissement personnel.

D'autre part, le Code de la consommation prévoit qu'une procédure de rétablissement personnel peut être ouverte, même si le débiteur n'est pas présent à l'audience d'ouverture, dès lors qu'il a donné son accord à la commission de surendettement. Or, en pratique, les débiteurs sont rarement reçus par la commission. Ils donnent leur accord par écrit sans percevoir très bien les conséquences de cette procédure, de sorte qu'il est fréquent qu'une procédure de rétablissement personnel soit ouverte sans que le débiteur ait été entendu.

Il est apparu en outre que certains débiteurs se rétractent à l'audience, une fois éclairés sur les conséquences de leur choix. On peut en déduire que nombre des débiteurs qui n'ont pas comparu à l'audience n'ont pas apprécié la portée réelle de l'accord donné par eux à l'ouverture de la procédure.

Aussi bien, il est apparu indispensable au comité de renforcer l'information donnée au débiteur sur le déroulement et la portée de la procédure de rétablissement personnel. Une information claire et précise sur la nature des biens soustraits à la liquidation apparaît aussi indispensable au comité pour lever la rétivité de certains débiteurs à consentir à l'ouverture de cette procédure.

C'est la raison pour laquelle un groupe de travail, composé d'un membre de la direction des services judiciaires, du représentant de la Banque de France et des associations de consommateurs et familiales, a élaboré un document d'information des débiteurs, dont un exemplaire est joint en annexe du présent rapport. Ce document pourrait opportunément être diffusé par les agences locales de la Banque de France, les services d'accueil des tribunaux, les associations de défense des consommateurs et les services sociaux. Il pourrait aussi être accessible sur les sites internet du ministère de la cohésion sociale et du ministère de la justice.

Il est aussi apparu nécessaire au comité de renforcer l'information des débiteurs lors de la saisine de la commission sur la possibilité qu'ils ont d'être entendus par celle-ci. Le fait que la mention de cette faculté figure sur la notification de la décision de recevabilité est insuffisante. Il doit leur être rappelé verbalement cette possibilité en les laissant libres d'apprécier s'ils veulent être entendus.

S'il est conscient que les moyens actuellement donnés aux commissions ne leur permettent pas d'entendre systématiquement tous les demandeurs, celles-ci doivent, en revanche, être en mesure de recevoir, directement ou par l'intermédiaire de leur secrétariat, tous ceux qui en font la demande

Le comité estime enfin que la possibilité devrait pouvoir être donnée de confier à un travailleur social le soin d'informer le débiteur et de recueillir son accord à l'ouverture de la procédure. En revanche, devant le juge, l'intéressé doit comparaître.

Les membres du comité ont estimé utile aussi de limiter dans le temps le délai ouvert au débiteur pour donner son accord.

B - Accroître les pouvoirs du juge

Renforcer la procédure de traitement du surendettement suppose un accroissement des pouvoirs du juge dans plusieurs directions. Dans ce chapitre, la proposition à laquelle le comité attache une importance toute particulière concerne la reconnaissance au juge de la prérogative d'ouvrir et de clôturer la procédure de rétablissement personnel par un même jugement.

1° / Permettre au juge de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le débiteur qui forme une demande de traitement de sa situation de surendettement est présumé de bonne foi. Il s'en déduit que le juge ne peut relever d'office la fin de non recevoir tirée de sa mauvaise foi¹⁰ et que c'est au contraire au créancier qui la soulève qu'il revient d'en rapporter la preuve¹¹.

Or il s'avère en pratique que seul le juge est en position d'acquérir une vision d'ensemble du surendettement. Les créanciers ne comparaissent généralement pas à l'audience et n'ont du dossier qu'une vision parcellaire à la différence du juge qui a sous les yeux l'ensemble des créances et peut, quand le débiteur comparaît à l'audience, poser les questions utiles pour se forger sa religion.

C'est la raison pour laquelle le comité a estimé nécessaire, eu égard à l'atteinte portée aux droits des créanciers, que le juge se voit reconnu le pouvoir de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur. Par souci de cohérence, ce pouvoir doit concerner l'ensemble du surendettement, que ce soit donc à l'occasion du recours formé contre la décision de recevabilité prise par la commission, de la contestation des mesures recommandées par la commission sur le fondement de l'article L 331-7 du Code de la consommation que lorsqu'il est saisi d'une demande de rétablissement personnel.

¹⁰ Avis Cour de Cass 16 décembre 1994, BICC 15 février 1995 p. 1, Cass Civ I 13 juin 1995, Bull n° 262, D 1996 somm comm p 79 obs Ferrière et Chatain.

¹¹ Cass Civ I 4 avril 1991, Bull Civ I n° 124, JCP 1991 ed G II 21702, D 1991 p 130, RJDA 5/91 p 389, Cass Civ I 24 février 1993, Bull Civ n° 86 p 56. Le juge ne peut d'ailleurs même pas soulever d'office le moyen tiré de la mauvaise foi : Avis Cour de Cass 16 décembre 1994, BICC 15 février 1995 p 1, Cass Civ I 13 juin 1995, Bull n° 262, D 1996 somm comm p 79 obs Ferrière et Chatain.

Réciproquement, le juge doit pouvoir relever d'office les moyens tirés du défaut de respect des dispositions protectrices du consommateur, notamment en matière de crédit à la consommation, celles-ci participant fortement à la prévention du surendettement.

M. Sander et Mme Griffond, membres du comité, émettent des réserves sur cette proposition.

2°/ Accorder au juge le droit d'obtenir communication de renseignements sur la situation du débiteur

L'article L 331-4 du Code de la consommation accorde à la commission de surendettement le droit d'obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité sociale ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation en cours.

Le juge de l'exécution dispose aussi d'une telle faculté en vertu de l'article L 332-2, 6^{ème} alinéa lorsqu'il est saisi d'une contestation des mesures recommandées par la commission en application de l'article L 331-7. Or, il en est privé lorsqu'il statue en matière de rétablissement personnel.

Il s'agit probablement d'une omission involontaire de la part du législateur qu'il apparaît opportun de réparer en ajoutant à l'article L 332-6 le texte du 6^{ème} alinéa de l'article L 332-2.

3°/ Ouvrir et clore la procédure de rétablissement personnel par le même jugement

Le comité constate que la procédure de liquidation des biens du débiteur bénéficiaire du rétablissement personnel n'est pas adaptée, car trop lourde, à une part importante des dossiers dépourvus d'actif. Le comité préconise donc, sous certaines conditions, de l'alléger en donnant au juge la faculté d'ouvrir et de clore la procédure de rétablissement personnel le même jour par un même jugement.

L'article L 332-7 du Code de la consommation prévoit qu'une fois le jugement d'ouverture prononcé, le mandataire ou, à défaut, le juge, doit recenser les créanciers en faisant publier le jugement au BODACC. Les créanciers sont alors tenus de produire leurs créances dans un délai de deux mois sous peine de voir celles-ci déclarées éteintes, sauf à obtenir du juge un relevé de forclusion. Le mandataire doit ensuite dresser un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifier les créances et évaluer les éléments d'actif et de passif. Il dispose d'un délai de quatre mois pour rendre compte de sa mission au juge. A l'issue de cette période d'observation, théoriquement de quatre mois, le juge statue sur les éventuelles contestations créance et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur, c'est-à-dire à la mise en vente de ses biens. A cet effet, il désigne un liquidateur qui dispose d'un délai de douze mois pour vendre les biens du débiteur à l'amiable ou, à défaut, organiser une vente forcée. Lorsque l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure pour

extinction du passif. Lorsque l'actif réalisé est insuffisant ou que le débiteur ne possède rien d'autres que des " biens meubles nécessaires à la vie courante ", le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.

Ce dispositif, qui s'inspire fortement de la faillite civile d'Alsace-Moselle et des procédures collectives commerciales, n'apparaît cependant pas indispensable dans la majorité des dossiers dans lesquels les débiteurs ne disposent d'aucune faculté de remboursement ni d'aucun actif liquidable et pour lesquels une clôture pour insuffisance d'actif sans liquidation préalable est seule envisageable. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, 464 liquidations ont été prononcées au 31 mars 2005. Seules 6 d'entre elles l'ont été après extinction du passif. 458, soit 98.70% d'entre elles l'ont été pour insuffisance d'actif.

Nombre de débiteurs bénéficiaires de la procédure de rétablissement personnel sont en effet démunis de tout patrimoine réalisable et privés de toute capacité réelle de remboursement. La nomination d'un mandataire semble dans ce cas sans intérêt dès lors qu'il apparaît évident que le dossier va se conclure par une clôture pour insuffisance d'actifs sans liquidation.

Aussi, se pose la question de savoir si, dans ce type d'hypothèse, toutes les phases de la procédure de rétablissement personnel sont indispensables et s'il ne serait pas suffisamment satisfait à la réalisation de l'objectif du législateur par le recours à une procédure simplifiée.

Le comité observe d'ailleurs que, dans ce type de dossier, la plupart des créanciers ne prennent même pas la peine de déclarer leurs créances entre les mains du juge ou de son mandataire, puisqu'ils savent que le jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif est inéluctable et que, à défaut de biens réalisables dans le patrimoine du débiteur, ils ne peuvent espérer un quelconque paiement de leurs créances.

Sous le bénéfice de ces observations, le comité estime que la possibilité de clôturer la procédure pour insuffisance d'actif dès la première convocation et la suppression de la vérification du passif dans cette hypothèse, qui, selon un avis rendu le 24 juin 2005 par la Cour de cassation, n'est pas juridiquement possible, constitueraient une mesure de bon sens de nature à libérer les greffes de tâches fastidieuses et inutiles dans les dossiers où il est patent qu'il n'y a aucun actif à liquider.

Une telle simplification profiterait également aux créanciers qui n'auraient pas à procéder à une déclaration de créances totalement vaine et éviterait aux parties de comparaître à plusieurs audiences alors que le sort de la procédure est déjà scellé.

Le comité recommande en conséquence d'inscrire dans la loi la faculté pour le juge de prononcer le jour de l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel la clôture pour insuffisance d'actifs par une disposition spécialement motivée eu égard à l'absence de toute capacité de remboursement et de tout bien réalisable.

Afin néanmoins que les créanciers puissent être utilement avisés de l'existence de la procédure, faire valoir leurs droits et produire leur créance dans les délais prévus par

l'article R 332-16 du Code de la consommation, il conviendrait de prévoir que la publication au BODACC intervienne non plus à compter du jugement d'ouverture mais à compter de l'acte par lequel la commission saisit le juge afin de rétablissement personnel. (étant précisé que la publication au BODACC serait réalisée par le secrétariat de la commission, à charge pour l'Etat de rembourser la Banque de France des frais engagés à cette occasion)

Avancer ainsi la date de publication permettrait ainsi de rentabiliser le délai qui s'écoule entre la transmission du dossier par la commission et l'audience d'ouverture et éviter qu'il ne soit, comme actuellement, qu'un simple "temps mort" dont personne ne profite.

Cette publication anticipée aurait en outre l'avantage d'augmenter les renseignements portés à la connaissance du juge lors de l'ouverture de la procédure, celui-ci pouvant dès lors mieux apprécier l'opportunité soit de désigner un mandataire, soit de charger le greffe de dresser un état des créances, soit, eu égard à la consistance du patrimoine du débiteur et de la faiblesse du passif, de prononcer immédiatement un jugement de clôture pour insuffisance d'actif.

La publication au BODACC serait faite par le secrétariat de la commission au moment de la transmission du dossier sans que cela ne constitue pour lui une charge supplémentaire significative.

Une autre solution pourrait consister à donner au juge la possibilité de rendre un jugement clôturant directement la procédure pour insuffisance d'actifs, décision qui serait publiée au BODACC à la diligence du greffe et qui aurait pour effet l'extinction de toutes les créances. Les créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience auraient la possibilité de former une tierce-opposition dans le délai de deux mois à compter de cette publication, faute de quoi leur créance serait éteinte au terme du délai.

De même, il devrait être donné au juge la possibilité de prononcer, dans les mêmes conditions, la clôture de la procédure de rétablissement immédiatement après le jugement d'ouverture lorsque le patrimoine saisissable du débiteur n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient nettement supérieurs au prix à retirer, de sorte que la procédure de liquidation ne générerait que des délais et des frais supplémentaires, sans aucun profit pour le débiteur et les créanciers.

Le ministère de la justice est favorable à la 1^{ère} proposition .

Le ministère de l'économie et des finances est opposé car la publicité caractérisée par la publication de l'avis au BODACC est alors écartée. Les créanciers, dont les créances risquent d'être effacées, n'auront eu aucun moyen de faire valoir leurs droits. S'agissant de la proposition d'attribuer à la commission le soin de faire publier l'avis au BODACC, il rappelle que cela constitue une prérogative du ministère de la Justice qui doit en assumer les frais.

C - Suspendre les voies d'exécution et les mesures d'expulsion

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, il est fréquemment constaté qu'apprenant

l'orientation du dossier de leur débiteur vers le rétablissement personnel, les créanciers se hâtent de diligenter des voies d'exécution pour obtenir le paiement de la plus grande part de leur créance avant qu'elle ne soit effacée. Or la possibilité donnée à la commission de saisir le juge d'une demande de suspension des procédures d'exécution prévue à l'article L 331-5 du Code de la consommation n'est pas applicable à ce type d'hypothèse.

C'est la raison pour laquelle, afin de décourager le contentieux "périphérique", il est apparu souhaitable au comité de suspendre de plein droit les voies d'exécution dès l'orientation du dossier par la commission vers le juge pour un rétablissement personnel .

Une telle mesure devrait aussi s'accompagner d'un dispositif qui permettrait de préserver la situation des débiteurs des effets d'une compensation dont bénéficierait la banque auprès de laquelle son compte de dépôt est ouvert et qui supprimerait l'autorisation de découvert ou réclamerait le paiement de crédits accordés par ailleurs. Cette compensation a pour effet d'empêcher le débiteur d'utiliser ses revenus. Il conviendrait dès lors d'étendre les dispositions de l'article 44 du décret du 31 juillet 1992, en cas d'ouverture de procédure de rétablissement personnel.

Le ministère de la justice fait observer que s'il est ouvert à la suspension des voies d'exécution dès la décision d'orientation, il a toujours été toujours opposé à la suspension des procédures d'expulsion, qui sont déjà longues et coûteuses pour les bailleurs. En effet, s'il n'est plus possible de poursuivre les mesures d'expulsion quand une procédure de surendettement est en cours, les personnes modestes risquent d'avoir encore plus de mal à trouver un bailleur qui accepte de leur louer un logement.

III - Assouplir les effets de la liquidation de l'actif du débiteur

Assouplir les effets de la liquidation de l'actif du débiteur passe par la redéfinition des biens du débiteur exclus de la liquidation et l'amélioration du sort des créances dignes d'intérêt. L'adoption de mesures visant à favoriser le maintien du logement du débiteur propriétaire participe sans nul doute de cette nécessité d'assouplir les effets de la liquidation des biens du débiteur. L'importance de la question du logement a paru cependant au comité justifier un développement séparé regroupant les mesures utiles en faveur du maintien du logement du débiteur propriétaire et du débiteur locataire.

A - Redéfinir les biens exclus de la liquidation

L'article L 332-8 du Code de la consommation dispose que la liquidation s'exerce sur le *patrimoine personnel* du débiteur. Cette formulation est de nature à poser des difficultés d'interprétation dans la mesure où elle peut laisser à penser que seuls les biens propres du débiteur sont concernés. Supprimer l'adjectif personnel aurait le mérite de dissiper les difficultés d'interprétation qu'elle est de nature à susciter au regard de la liquidation du patrimoine commun des époux.

Cet article prévoit d'autre part que sont exclus de la liquidation les « *biens meublants nécessaires à la vie courante* » du débiteur et les « *biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle* ».

Le comité estime que le recours à ces expressions, inédites jusque là dans le vocabulaire juridique, est aussi source d'ambiguïté. Une définition plus précise apparaît indispensable pour permettre aux débiteurs d'apprécier en toute connaissance de cause les conséquences de la mesure de rétablissement personnel à laquelle il est demandé de donner leur accord. C'est le motif pour lequel il est suggéré de prévoir que sont exclus de la liquidation les biens insaisissables énumérés aux articles 14 de la loi du 9 juillet 1991, 39 et 42 du décret du 31 juillet 1992.

Il pourrait aussi être accordé au juge, à titre exceptionnel et sur décision spécialement motivée, le pouvoir de refuser la liquidation de certains biens essentiels pour le débiteur ou sa famille lorsque leur perte causerait à ceux-ci un préjudice d'une gravité exceptionnelle.

Le nécessaire souci d'efficacité commande aussi d'intégrer dans la loi le principe de proportionnalité entre les frais de vente et son produit. Ainsi, doivent être exclus de la liquidation les biens dont les frais de vente seraient disproportionnés au regard de leur valeur vénale, comme c'est déjà prévu en matière d'exécution forcée à l'article 18 alinéa 2 de la loi du 9 juillet 1991

B - Améliorer le sort des créances dignes d'intérêt

L'article L 333-1 du Code de la consommation dispose que, *“sauf accord du créancier, sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement :*

1 ° les dettes alimentaires,
2 ° les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale”.

La comité constate que la notion de « *réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale* » risque de susciter des difficultés. Une interprétation stricte de ce texte, fondée sur la règle selon laquelle les exceptions doivent être d'interprétation stricte, conduit à exclure de l'effacement la créance en réparation du préjudice dérivant d'une infraction pénale prononcée par le juge civil. Or, le traitement des affaires en temps réel fait que, souvent, la victime n'est à même de saisir les tribunaux d'une réparation de son préjudice qu'après la décision de condamnation rendue.

En outre, la réparation du préjudice acceptée par l'auteur des faits faisant l'objet d'une composition pénale sur le fondement de l'article 41-2 du Code de procédure pénale ne paraît pouvoir entrer, sans forcer la lettre de la loi, dans la formule légale « *de réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale* ».

Selon le comité, il apparaît donc nécessaire d'étendre l'exclusion des mesures de rééchelonnement et d'effacement aux créances résultant de faits volontaires et involontaires qui présentent le caractère matériel d'une infraction pénale ¹².

¹² Formulation s'inspirant de l'article 706-3 du Code de procédure pénale relatif à l'indemnisation par les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions.

Le comité suggère aussi de reconnaître, à titre exceptionnel, au juge le pouvoir d'exclure, de l'effacement d'autres créances au cas où l'effacement de ces créanciers aurait pour le créancier ou pour le débiteur des conséquences d'une particulière gravité.

Il est apparu ainsi anormal au comité que le juge ne puisse décider d'exclure de l'effacement d'autres créances que les créances alimentaires ou de réparation civile résultant d'une condamnation pénale. D'autres créanciers méritent en effet dans certaines circonstances de recevoir aussi un sort privilégié, que ce soit en raison de leur propre situation, par exemple la victime d'un délit civil ou le bailleur dont le loyer constitue une part importante des ressources, soit lorsque l'apurement de la dette apparaît comme étant dans l'intérêt du débiteur, par exemple celle à l'égard du fournisseur de fioul qui refuserait sinon de livrer du combustible.

Le ministère de la justice fait part de ses réserves sur ce point en faisant valoir que reconnaître au juge une faculté exceptionnelle d'effacement sélectif des créances risquerait de générer des divergences de jurisprudence qui seraient difficilement acceptées.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article L 332-9 du Code de la consommation prévoit en que la clôture de la procédure de rétablissement personnel entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé. Des considérations d'équité dictent cette disposition : il s'est agi de maintenir aux cautions et aux co-obligés qui se sont portés garants du débiteur leur recours contre ce dernier. Mais, il ne s'est pas agi, par cette disposition, de permettre aux créanciers de s'affranchir de l'effacement de leurs créances. Or, l'on constate en pratique que des établissements financiers prêteurs conditionnent l'octroi d'un crédit à un cautionnement du débiteur par leurs filiales et parviennent, par ce subterfuge, à contourner l'effacement des créances inhérent à la procédure de rétablissement personnel. Cette pratique, contraire à l'esprit de la réforme, invite à réfléchir sur l'utilité de prévoir, *de lege ferenda*, que seules les cautions personnes physiques conservent leur recours contre le débiteur.

IV - Favoriser le maintien du logement du débiteur

Pour le comité, la recherche de mesures permettant le maintien du logement du débiteur est un objectif prioritaire pour éviter la précarisation des personnes surendettées.

La Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer que ni la suspension des poursuites ordonnées par le juge du surendettement¹³, ni le rééchelonnement, ni le report du paiement des dettes¹⁴ n'empêchaient le bailleur d'obtenir la résiliation du bail et l'expulsion du locataire. Il s'ensuit que l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ne peut avoir pour effet de maintenir le débiteur dans les lieux loués en cas de défaut de paiement des loyers.

Pour cette raison, sur la suggestion de l'Union nationale de la propriété immobilière,

¹³ 1^{ère} civ 22 janvier 2002, Bull n° 26 p 20 également 28 novembre 1995, Bull n° 441 p 307

¹⁴ 1^{ère} civ 30 mai 1995, Bull 228 p 160

il est apparu au comité opportun de donner la faculté au juge du rétablissement personnel de ne pas effacer la créance du bailleur en contrepartie du maintien du locataire dans les lieux¹⁵. Cette mesure, pour être efficace, devrait s'accompagner de la poursuite du versement des aides au logement, et leur versement directement entre les mains du bailleur.

Le comité a en effet constaté l'incompatibilité des règles relatives à l'allocation logement et la procédure de surendettement ou de rétablissement personnel.

En l'état actuel de la législation, le versement de l'aide au logement est suspendu dès que le locataire cesse de payer ses loyers. Cet état du droit précipite la déconfiture du locataire et envenime les relations entre le bailleur et le preneur au préjudice du redressement de celui-ci. Aussi, le comité considère-t-il plus logique et plus opportun de prévoir, en cas d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, voire dès la saisine de la commission de surendettement, le maintien des prestations-logement, nonobstant le défaut de paiement des loyers, et leur versement directement entre les mains du bailleur.

Une telle disposition aurait en outre l'avantage de sauvegarder la situation des bailleurs personnes physiques, de prévenir l'action en justice des propriétaires en leur ôtant, par l'assurance de percevoir une somme voisine de celle du loyer, tout motif d'engager une action en justice contre le débiteur défaillant, et d'éviter tout phénomène de carence et de retard dans le versement des aides.

Pour accroître l'efficacité d'une telle mesure, il pourrait aussi être prévu que les commissions de surendettement et les juges, statuant sur la recevabilité des demandes de traitement du surendettement, adressent aux services départementaux d'aides au logement les décisions rendues¹⁶. De même, la commission de surendettement, ou le juge de l'exécution, devrait pouvoir solliciter du Fonds de solidarité pour le logement qu'il lui indique, pendant l'instruction de la procédure de surendettement, si le locataire bénéficiera d'une aide et dans quelle proportion.

Il pourrait aussi être envisagé de prévoir, toujours dans le but d'encourager les propriétaires à donner à bail leur logement à des famille en situation financière précaire¹⁷,

¹⁵ Un dispositif similaire existe déjà en matière de redressement des entreprises à l'article 621-32 du Code de commerce.

¹⁶ Un dispositif similaire à celui proposé est déjà prévu dans les textes. L'art. 117 de la loi du 29 juillet 1998 a introduit un troisième alinéa à l'article 62 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures d'exécution, qui dispose que « *le juge qui ordonne l'expulsion (...) peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement* ».

¹⁷ Il ne faut pas perdre de vue que la question du logement demeure une préoccupation essentielle et que le parc HLM n'est pas le seul à avoir vocation à héberger les plus démunis. Une enquête nationale du CREDOC de 1997 montre en effet que moins d'un allocataire du RMI sur cinq est logé dans le parc social. Pour l'allocation de parent isolé, une allocataire sur trois habite un logement social. Ces personnes, souvent exclues du secteur libre, si elles ne peuvent être accueillies par des proches, se replient vers des formes de logements précaires, centres d'hébergement, hôtels meublés, habitations de fortune, squats.

qu'en cas d'effacement d'une dette de loyer, le bailleur conserve le droit de percevoir l'allocation logement correspondant aux échéances impayées et d'accorder au bailleur un paiement prioritaire de sa créance par l'institution d'un privilège légal sous réserve que ce paiement participe effectivement à l'exercice du droit au logement et que « le contrat ait été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels » (extension de la disposition inscrite à l'avant-dernier alinéa de l'article L 331-7 du Code de la consommation)¹⁸.

Il conviendrait par ailleurs de laisser la faculté au juge, par une décision spéciale et motivée, d'exclure de la liquidation l'immeuble servant à l'habitation de la famille en contrepartie du remboursement, sur une durée qui pourrait aller jusqu'à 20 ans¹⁹, des prêts ayant financé son acquisition. Une disposition équivalente pourrait aussi être prévue en faveur des syndicats de copropriétaires.

Le ministère de la justice fait observer à ce sujet qu'une personne propriétaire d'un bien immobilier ne peut être considérée comme étant dans une situation irrémédiablement compromise dès lors que la vente du bien permettrait de désintéresser tout ou partie des créanciers.

Cette faculté de prolonger la durée d'amortissement des prêts immobiliers sur une durée de 20 ans pourrait aussi être étendue à la procédure de surendettement "classique" pour laquelle l'article L 331-7 limite à 10 ans la durée de rééchelonnement des dettes.

Enfin, il conviendrait, pour les raisons exposées précédemment, de rappeler la proposition du comité faite plus haut d'inscrire dans les textes que l'orientation du dossier par la commission vers le rétablissement personnel suspend de plein droit les procédures d'expulsion.

Le ministère de l'économie et des finances est réservé sur toute mesure qui va à l'encontre d'un traitement égalitaire entre les créanciers. S'agissant de la réforme du versement de l'aide au logement, elle dépasse le cadre de la procédure de surendettement.

V - Eviter l'aggravation du surendettement et la rechute du débiteur

Les délais assignés au comité pour accomplir sa mission ne lui permettent pas d'évaluer pleinement la capacité de la procédure de rétablissement personnel à remplir l'objectif assigné par le Législateur, soucieux de donner "une seconde chance" aux ménages les plus en difficulté. Demeure donc posée la question de savoir quel sera l'avenir des personnes qui bénéficieront de cette nouvelle procédure. S'il est indéniable qu'elles verront leur dettes s'amenuiser dans des proportions parfois considérable, bien souvent sans contrepartie pour les créanciers tellement l'actif réalisable sera faible, il n'en demeure pas moins que la procédure n'aura pas pour effet d'augmenter leurs ressources.

Selon l'étude précitée de la Banque de France, réalisée en 2003, 30% des personnes

¹⁸ Une telle proposition irait dans le sens de l'article 53 ter de la loi de programmation et de cohésion sociale aux termes duquel « *dans les procédures ouvertes en application du présent titre, les créances des bailleurs sont réglées prioritairement aux créances des établissements de crédits et aux crédits visés aux articles L. 311-1 et suivants* ».

¹⁹ et non 10 ans comme il est prévu en matière de redressement

qui ont bénéficié d'un plan de redressement déposent une nouvelle demande dans les années qui suivent une nouvelle demande, 9% d'entre eux en raison de l'inexécution du plan, 46% à la suite de l'expiration d'un moratoire et 34 % en raison de la survenance d'un événement. Peut-on espérer que le taux de rechute sera plus faible à l'avenir ? Peut-on espérer que, comme en Alsace Moselle, où seulement 1.16% les personnes qui ont bénéficié de la faillite civile demandent à en bénéficier une seconde fois, la procédure de rétablissement personnel permettra à la grande majorité des cas de tourner définitivement la page, que la perspective de « remettre les compteurs à zéro », l'espoir d'un nouveau départ, redonnera aux débiteurs malheureux le souffle qui leur manquait pour retrouver une situation économique plus favorable ?

A cet égard, le comité regrette que l'autorité réglementaire n'ait pas cru devoir donner un contenu à la mesure de "suivi social" que le juge a la faculté d'ordonner en vertu de l'article L 332-6 du Code de la consommation. En effet, dans bien des cas, le surendettement s'explique par une situation sociale difficile, s'il ne l'aggrave pas par ailleurs. Aussi le comité préconise-t-il que la notion de suivi social soit définie.

Mais, prévenir la rechute et empêcher l'aggravation du surendettement des débiteurs, c'est aussi éviter que la situation de surendettement ne soit exploitée ou favorisée indûment par d'autres.

C'est la raison pour laquelle le comité appelle l'attention particulière des pouvoirs publics sur la nécessité d'une répression accrue des personnes qui se livrent illégalement à la gestion de dette.

Par ailleurs, l'examen de l'historique des comptes des débiteurs surendettés met en évidence que la facturation des incidents de paiement joue un rôle dans l'aggravation du surendettement. Le comité estime en conséquence nécessaire d'interdire aux créanciers d'un débiteur dont le dossier est orienté vers la procédure de rétablissement personnel la perception de ces frais.

Enfin, selon le comité, le juge devrait se voir reconnaître la possibilité de diminuer la durée d'inscription du débiteur sur le fichier des incidents de paiement en raison de l'obstacle qu'une telle inscription peut parfois présenter pour la réinsertion du débiteur.

A - Donner un contenu au suivi social

En l'absence de définition légale de la mesure de suivi social, le comité estime qu'il serait du plus grand intérêt qu'un texte puisse rapidement concrétiser cette mesure qui, seule, est de nature à éviter que les familles les plus fragiles retombent en situation de surendettement, en la distinguant des autres dispositifs de protection des personnes (tutelles, curatelle, etc.).

Une telle mesure pourrait prendre la forme d'un soutien donné au débiteur et à sa famille dans la gestion d'un budget par un conseiller en économie familiale et sociale, d'un suivi coordonné entre l'ensemble des acteurs compétents localement en matière d'aides sociales et financières ainsi qu'un accompagnement social .

Imposée par le juge, elle serait obligatoire et son refus serait de nature à constituer l'une des causes de déchéance prévues à l'article L 333-2 du Code de la consommation.

NOTE : le ministère de la justice fait observer que s'il peut être opportun d'accompagner le débiteur par une mesure de suivi éducatif et budgétaire, instaurer un contrôle judiciaire de ce suivi excède la mission du juge du surendettement et quela sanction suggérée, soit la déchéance de l'article L 333-2, n'aurait aucune effectivité une fois la procédure de rétablissement clôturée.

B - Réprimer systématiquement la gestion illégale des dettes

Le comité attire l'attention particulière des pouvoirs publics sur la nécessité d'une répression accrue des personnes qui se livrent illégalement à la gestion de dette.

Il a en effet été porté à sa connaissance le développement de pratiques condamnables notamment au préjudice des débiteurs désireux d'éviter la saisine de la commission de surendettement afin d'échapper à l'inscription au fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés qui résulte de cette saisine. Ainsi, par exemple, une officine espagnole démarche des débiteurs pour les mettre en relation avec un organisme basé à Barcelone qui, prétendant ne pas relever du droit français, propose un montage consistant notamment en l'emprunt d'une somme auprès d'un tiers, laquelle somme, minorée de substantielles commissions mais dont les intérêts devaient couvrir le remboursement de la dette, est placée sur un compte ouvert auprès d'une banque balte dans l'île de grand Caïman.

C - Interdire aux créanciers d'un débiteur orienté vers la procédure de rétablissement personnel de percevoir aucun frais afférent aux incidents de paiement

L'examen de l'historique des comptes des débiteurs surendettés montre à quel point la facturation des incidents de paiement joue un rôle dans l'aggravation de leur surendettement. De même, les établissements teneurs de compte perçoivent des frais importants pour les domiciliations de prélèvements, les virements permanents, et leur exécution mensuelle.

Il serait donc nécessaire de prévoir qu'à compter de la transmission du dossier au juge en vue d'une procédure de rétablissement personnel ou de la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne puissent percevoir aucun frais ou commission afférent aux incidents de paiement.

Il devrait être prévu aussi que les créanciers et les teneur de compte ne peuvent obtenir ou percevoir aucun frais ou commission pour l'exécution d'un plan de redressement.

Ces dispositions, pour être effectives, devraient être sanctionnées pénalement.

Les ministères de la justice et de l'économie et des finances font observer que cette suggestion, qui suppose une modification importante d'ordre législatif, nécessiterait une concertation plus globale avec l'ensemble des acteurs économiques.

D - Donner la possibilité au juge de diminuer la durée d'inscription sur le fichier des incidents de paiement caractérisés

L'article L 333-4 du Code de la consommation prévoit l'inscription sur le fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physique pour des besoins personnels (FICP) des personnes qui ont saisi une commission d'examen de leur situation de surendettement. L'inscription est d'une durée équivalente à la durée du plan pour les débiteurs ayant bénéficié d'un plan de redressement, de dix ans pour ceux qui ont bénéficié de la mesure d'effacement prévue à l'article L 331-7-1 et de huit ans pour ceux qui ont fait l'objet d'un rétablissement personnel.

Si l'utilité du FICP est indéniable comme instrument d'information au service des établissements bancaires et de prévention d'incidents de paiement répétés, il n'en demeure pas moins qu'il peut aussi constituer un frein à la réinsertion économique et sociale des personnes qui y figurent.

Aussi peut-il apparaître nécessaire de donner la possibilité au juge de diminuer la durée d'inscription sur ce fichier dans des cas exceptionnels, notamment lorsque son maintien serait de nature à avoir des conséquences excessives.

Le ministère de l'économie et des finances fait observer que l'inscription au FICP a valeur d'information et ne produit pas d'effet juridique tel que l'interdiction de souscrire un nouveau prêt. C'est un élément important pour les établissements de crédit qui engagent leur responsabilité quand ils accordent un crédit. L'utilité du FICP comme instrument de prévention avant et durant les procédures de traitement des situations de surendettement est donc reconnue par l'ensemble des acteurs concernés par le sujet, banquiers et représentants d'associations de consommateurs ou caritatives. Aussi, il est nécessaire de conserver la concomitance entre la durée des plans et de l'inscription au FICP. Les possibilités de modulation par les juges comme l'envisage le projet de rapport appellent des réserves. L'absence de définition ou d'application uniforme des critères serait source d'inégalités et de contentieux. Il est donc préférable de s'en tenir à des règles fixes bien connues de tous. Le ministère de l'économie et des finances n'est pas hostile à la discussion, au vu de l'expérience et des besoins de mise en cohérence, d'une évolution du délai actuel, mais elle doit faire l'objet d'une instruction approfondie et d'une concertation de l'ensemble des parties prenantes.

Le ministère de la justice considère que cette réforme n'apparaît pas opportune, à l'heure de discussions ayant pour objet l'introduction en France d'un fichier positif de l'endettement.

VI - Créer un observatoire du surendettement

Dans son rapport sur le surendettement, le comité consultatif du Conseil national du crédit suggérait la création d'un « baromètre du surendettement » permettant à la fois de connaître le nombre de personnes impliquées dans le processus de surendettement, le montant des dettes affectées et le profil des ménages surendettés.

Reprenant cette idée, le Conseil économique et social y ajoutait la nécessité de créer

un observatoire public portant sur l'ensemble du dispositif.

L'article 43 de la loi du 1^{er} août 2003 prévoit enfin que le Gouvernement doit, avant le 31 décembre 2008, déposer sur le bureau des deux assemblées parlementaires un rapport dans lequel il présentera et évaluera les conditions de mise en oeuvre, la pertinence et l'efficacité de la procédure de rétablissement personnel et des autres mesures prises en matière de prévention et de traitement du surendettement.

Ces considérations conduisent le comité à proposer la création d'un observatoire du surendettement qui pourrait être chargé de la réalisation de ce rapport.

Le ministère de l'économie et des finances est cependant réservée sur cette proposition en faisant observer que le principe de la création d'un baromètre du surendettement a été demandé par le Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie par lettre du 26 décembre 2003 et que la Banque de France a déjà effectué l'essentiel des travaux préparatoires. La publication du baromètre devrait donc intervenir rapidement. Cet outil particulièrement utile permettra de connaître le montant des capitaux concernés et d'apprécier l'ampleur du phénomène du surendettement ainsi que ses évolutions. En outre, le CCSF a la charge d'examiner les conclusions à tirer de l'étude triennale de la Banque de France sur la typologie des situations de surendettement. La création d'un observatoire ferait double emploi avec ce baromètre qui sera rendu public.

*

*

*

Récapitulatif des propositions du comité

1° / Adjoindre aux juges des assistants qualifiés

2° / Prévoir que la notification du jugement d'ouverture sera faite par lettre simple et non par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Ajouter un troisième alinéa à l'article R 332-12 ainsi rédigé:

Le jugement par lequel le juge de l'exécution décide l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel est notifié par lettre simple par le greffe de la juridiction.

3° / Simplifier le régime des notifications par lettre recommandée

Ajouter un troisième alinéa à l'article R 332-1-4 ainsi rédigé

“La notification est réputé faite à compter du lendemain du jour de la première

présentation de la lettre recommandée au domicile du destinataire

Ajouter un quatrième alinéa à l'article R 332-1-4

“Lorsque l’avis de réception de la lettre de convocation du débiteur revient avec la mention “n’habite pas à l’adresse invoquée” ou “non réclamée”, le juge peut prononcer la radiation du dossier dans les conditions de l’article 381 du nouveau Code de procédure civile”

4°/ Alléger les conditions de recrutement du conseiller juridique et du conseiller social

Modifier l'article R 331-6-1 ainsi qu'il suit:

- au premier alinéa, après *“parmi les personnes justifiant d’une expérience d’au moins”*, remplacer *“trois ans”* par *“un an”*

- au deuxième alinéa, dans la phrase *“elle doit être titulaire d’une licence en droit et justifier d’une expérience juridique d’au moins trois ans”*, remplacer *“ET”* par *“OU”*

5°/ Améliorer le statut des mandataires

- prévoir l’obligation pour les mandataires inscrits sur la liste dressée par le procureur de la République de souscrire une assurance garantissant leur responsabilité civile et d’adhérer à une caisse garantissant le paiement des fonds par eux détenus,
- réévaluer la rémunération des mandataires.

6°/ Mieux distinguer le rétablissement personnel de la procédure “classique” de surendettement

- abroger l'article L 331-7-1 du Code de la consommation et sa référence dans les articles L 330-1, L 331-2, L 331-3, L 331-5, L 331-7-2, L 331-8, L 331-9, L 332-1, L 332-2, L 332-3.

- dans l’hypothèse où une telle proposition ne serait pas retenue, rendre facultatif le recours au moratoire prévu à l'article L 331-7-1 en modifiant ce texte ainsi qu'il suit:

Lorsque la commission constate, sans retenir son caractère irrémédiable, l’insolvabilité du débiteur caractérisée par l’absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d’apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures prévues à l’article L. 331-7, elle peut soit recommander la suspension de l’exigibilité des créances autres qu’alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans soit, par une proposition spéciale et motivée, recommander l’effacement partiel des créances.

Dans le cas où la commission recommande la suspension de l’exigibilité des créances autres qu’alimentaires, elle réexamine, à l’issue de la période de suspension, la situation du débiteur. Si cette situation le permet, elle recommande tout ou partie des mesures

prévues à l'article L. 331-7. Si le débiteur demeure insolvable, elle recommande l'effacement partiel des créances. ... (Le reste sans changement)

7°/ Tirer les conséquences du refus du débiteur à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel

8 °/ Supprimer tout recours contre la décision de la commission d'orienter le dossier en rétablissement personnel

- à la dernière phrase de l'article L 331-3, supprimer *"et d'orientation du dossier"*.

- éventuellement, prévoir un article R 331-10-3 ainsi rédigé : *"la décision par laquelle la commission oriente le dossier vers le juge de l'exécution en vue du rétablissement personnel du débiteur n'est susceptible d'aucun recours"*.

9°/ Supprimer le second alinéa de l'article R 331-10-3 du code de la consommation.

10°/ Etendre le rétablissement personnel aux dettes professionnelles

- supprimer, au deuxième alinéa de l'article L 332-9 les mots *"non professionnelles"*

11°/ Organiser un régime des contestations des décisions du liquidateur

- ajouter à l'article R 332-23 un cinquième alinéa ainsi rédigé:

" V le juge de l'exécution, saisi par déclaration au greffe ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, statue par ordonnance sur les demandes, contestations et revendications relevant de sa compétence ainsi que sur les réclamations formulées contre les actes du mandataire. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel dans les huit jours de sa notification adressée par le greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception".

12°/ Harmoniser les délais des articles R 332-18 et L 332-8

- au premier alinéa de l'article R 332-18, après *"les créanciers peuvent saisir le juge de l'exécution d'une demande de relevé de forclusion dans le délai de"* remplacer *"six mois"* par *"quatre mois"*

13°/ Renforcer l'information des débiteurs lors de la saisine de la commission sur la possibilité qu'ils ont d'être entendus par celle-ci.

- Modifier ainsi qu'il suit l'article R 331-7-1:

“ Le secrétariat de la commission délivre au débiteur un récépissé du dépôt de son dossier . Ce récépissé précise qu'il dispose de la faculté de demander, par tout moyen, à être entendu par la commission”

Les personnes que la commission entend ou décide de faire entendre par l'un de ses membres sont convoqués quinze jours au moins avant la date de la réunion par lettre simple.

La convocation adressée au débiteur et aux créanciers leur indique qu'ils peuvent être assistés par la personne de leur choix”

- supprimer, par voie de conséquence, au 4^{ème} alinéa de l'article L 331-3, après *“le débiteur”* *“informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité”*

- déplacer le 4^{ème} alinéa de l'article L 331-3 après le 1^{er} alinéa du même article.

14°/ Donner la possibilité de confier à un travailleur social le soin d'informer le débiteur et de solliciter son accord à l'ouverture de la procédure et limiter dans le temps le délai ouvert au débiteur pour donner son accord

- modifier ainsi qu'il suit l'avant dernier alinéa de l'article L 331-3 les mots *“aux convocation”* :

“Sil'instruction de la demande fait apparaître que le débiteur est dans la situation irrémédiablement compromise définie au troisième alinéa de l'article L 330-1, la commission après avoir convoqué le débiteur et obtenu son accord, ou après avoir fait recueillir son accord par un travailleur social, saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel. En cas de refus du débiteur, la commission reprend sa mission dans les termes des articles L 331-6, L 331-7 et L 331-7-1.

- modifier l'article R 331-10-1 ainsi qu'il suit:

“L'accord du débiteur mentionné à l'avant-dernier alinéa de l'article L 331-3 est donné par écrit sur un formulaire remis à l'intéressé par le secrétariat de la commission ou par l'intermédiaire d'un travailleur social.

Ce formulaire informe le débiteur que la procédure de rétablissement personnel est susceptible d'entraîner une décision de liquidation et porte à sa connaissance les dispositions de l'article L 332-8

L'absence de réponse du débiteur aux convocations adressées par la commission ou dans le délai d'un mois à compter de la remise du formulaire vaut refus de la saisine du juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel”

15°/ Permettre au juge de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur et relever d'office les moyens tirés du défaut de respect des dispositions protectrices du consommateur

- ajouter un douzième alinéa ainsi rédigé à l'article L 331-3 : *“A cette occasion, le juge peut, même d'office, s'assurer que le débiteur est de bonne foi et se trouve bien dans*

la situation définie à l'article L 331-2"

- modifier ainsi qu'il suit le quatrième alinéa de l'article L 332-2: *"il peut, même d'office, vérifier la validité et le montant des titres de créance, le cas échéant en relevant des moyens résultant de l'inobservation de dispositions protectrices du consommateur prévues au présent Code, et s'assurer que le débiteur et de bonne foi et se trouve bien dans la situation définie à l'article L 331-2"*

16°/ Accorder au juge le droit d'obtenir communication de renseignement sur la situation du débiteur

- ajouter à l'article L 332-6 le texte du 6^{ème} alinéa de l'article L 332-2.

17°/ Permettre au juge de prononcer la liquidation pour insuffisance d'actif lorsque le patrimoine saisissable du débiteur n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient nettement supérieurs au prix à retirer

Modifier ainsi qu'il suit l'article L 332-9 :

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

Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meublants nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle ou lorsque l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente serait manifestement supérieurs à leur prix, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif. (Le reste sans changement)

18°/ Donner au juge la possibilité de clôturer la procédure pour insuffisance d'actif dès la première convocation

1^{ère} possibilité (publication d'un appel au créancier réalisé par la commission)

- ajouter un article L 331-3-1 ainsi rédigé : *"lorsqu'elle saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, la commission procède aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers qui produisent leur créances dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat; les créances qui n'ont pas été produites dans un délai fixé par ce décret, sauf à ce que soit prononcé par le juge un relevé de forclusion".*

- supprimer la première phrase de l'article L 332-7 et ajouter avant la dernière phrase: *"si cela n'a pas déjà été fait par la commission, le mandataire ou, à défaut, le greffe, procède aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers qui produisent leur créances dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat; les créances qui n'ont pas été produites dans un délai fixé par ce décret, sauf à ce que soit prononcé par le juge un*

relevé de forclusion, sont éteintes” :

- dans la première phrase de l'article L 332-6, supprimer *“dans le délai d'un mois”*

- insérer un article L 332-6-1 ainsi rédigé: *S'il constate lors de l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel que le débiteur se trouve manifestement dans la situation définie au deuxième alinéa de l'article L 332-9, le juge peut, par un même jugement, éventuellement après avoir renvoyé à une audience ultérieure pour permettre aux créanciers de produire leur créance dans le délai prévu par décret pris en Conseil d'Etat, ouvrir et clôturer la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif*

- insérer un article R 332-11-1 ainsi rédigé: *“ Un avis de la saisine par la commission du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel est adressé, pour publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, par la commission. Cette publication comporte les nom et prénoms du débiteur, sa date de naissance, le numéro du département de sa résidence, la date de la saisine du juge et l'indication du tribunal devant lequel le dossier a été transmis.*

Elle s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la transmission du dossier par la commission au juge.

Les avis adressés au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales sont établis conformément à un modèle fixé par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la ville.

A compter d'une date fixée par arrêté, la diffusion des avis de jugement d'ouverture est faite sous forme numérique sur le réseau internet au moyen d'un supplément du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales accessible sur ce réseau.

Les caractéristiques de cette diffusion numérique, notamment les modalités de fonctionnement du site et la durée de diffusion des avis de jugement d'ouverture, sont fixées dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les frais de publicité sont avancés par l'Etat au titre des frais de justice.

Ils peuvent être récupérés sur le produit de la vente dans les conditions prévues à l'article R. 332-32 et, à défaut de vente ou en cas d'insuffisance de son produit, au moyen de la contribution mentionnée au IV de l'article R. 332-13”.

- modifier l'article R 332-15 ainsi qu'il suit: *Sans préjudice de la notification du jugement d'ouverture aux parties, et s'il ne l'a pas déjà été fait par la commission lors de la saisine par la commission du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, un avis du jugement d'ouverture est adressé par le mandataire ou, à défaut de mandataire, par le greffe. (Le reste sans changement)*

- modifier l'article R 332-16 ainsi qu'il suit : *Dans un délai de deux mois à compter de la publicité de la saisine du juge de l'exécution par la commission aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ou, à défaut, de la publicité du jugement d'ouverture, faite dans les conditions prévues aux articles R 332-11-1 et R 332-6, les créanciers déclarent leurs créances au greffe du juge de l'exécution ou, si la publication a été réalisée par le mandataire, auprès de celui-ci, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.*

2^{ème} possibilité (publication du jugement de clôture au BODDAC)

insérer un article L 332-6-1 ainsi rédigé: *S'il constate lors de l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel que le débiteur se trouve manifestement dans la situation définie au deuxième alinéa de l'article L 332-9, le juge peut ouvrir et clôturer la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif par un même jugement.*

Le greffe procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre du jugement; les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce-opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.

19°/ Suspendre les voies d'exécution et les mesures d'expulsion

Ajouter un article L 331-3-2 ainsi rédigé : *la saisine du juge aux fins de rétablissement personnel emporte suspension des voies d'exécution, y compris les mesures d'expulsion du logement du débiteur, jusqu'au jugement d'ouverture.*

20°/ Redéfinir les biens exclus de la liquidation

- rédiger ainsi qu'il suit le premier alinéa de l'article L 33268 : *le juge statue sur les éventuelles contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont exclus les biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi du 9 juillet 1991, ainsi que les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale. A titre exceptionnel et sur décision spécialement motivée, il peut exclure de la liquidation des biens essentiels pour le débiteur ou sa famille lorsque leur perte causerait à ceux-ci un préjudice d'une gravité exceptionnelle.*

21°/ Améliorer le sort des créances dignes d'intérêt et donner la faculté au juge du rétablissement personnel de ne pas effacer la créance du bailleur ou de l'organisme de crédit ayant fourni les sommes nécessaire à l'acquisition du logement en contrepartie du maintien du débiteur dans les lieux

- Modifier ainsi qu'il suit le 2°/ de l'article L 333-1 du Code de la consommation: *les dettes résultant de faits volontaires ou involontaires qui présentent le caractère matériel d'une infraction pénale .*

- Ajouter après les deux premiers alinéa de l'article L 332-9 :

- à titre exceptionnel, le juge peut, par une décision spéciale et motivée, exclure de l'effacement :

- des dettes dont effacement aurait pour le créancier ou le débiteur des conséquences d'une particulière gravité
- la dettes du bailleur du local servant à l'habitation du débiteur qui accepte la poursuite du contrat de location
- la dette de l'établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement du débiteur et qui accepte la poursuite du contrat de prêt malgré

le défaut d'exécution par le débiteur d'engagements antérieurs au jugement d'ouverture.

Le juge alors tout ou partie des mesures définies à l'article L 331-7 pour permettre le règlement de la dette .

22°/ Permettre la poursuite du versement des aides au logement, et leur paiement directement entre les mains du bailleur.

23°/ Prévoir que les commissions de surendettement et les juges, statuant sur la recevabilité des demandes de traitement du surendettement, adressent aux services départementaux d'aides au logement les décisions rendues et puissent demander au fonds de solidarité pour le logement de leur indiquer, pendant l'instruction de la procédure de surendettement, si le locataire bénéficiera d'une aide et dans quelle proportion.

24°/ Prévoir qu'en cas d'effacement d'une dette de loyer, le bailleur conserve le droit de percevoir l'allocation logement correspondant aux échéances impayées

25°/ Accorder au bailleur un paiement prioritaire de sa créance du bailleur par l'institution d'un privilège légal sous réserve que ce paiement participe effectivement à l'exercice du droit au logement et que « le contrat ait été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels »

26°/ Permettre le rééchelonnement sur 20 ans des créances des établissements de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement du débiteur,

- au 8^{ème} alinéa de l'article L331-7, après *“elles peuvent excéder ce délai”* ajouter *“sans pouvoir dépasser 20 ans”*.

27°/ Donner un contenu au suivi social

28°/ Interdire aux créanciers d'un débiteurs dont le dossier est orienté vers la procédure de rétablissement personnel la perception aucun frais afférents aux incidents de paiement ou pour l'exécution d'un plan de redressement.

29°/ Donner au juge la possibilité de diminuer la durée d'inscription du débiteur sur le fichier des incidents de paiement

30° / Réprimer systématiquement la gestion illégale des dettes

31° / Créer un observatoire du surendettement