

RÉFORME DU SURENDETTEMENT : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ENTRE LA LOI NEIERTZ ET LA LOI AUBRY

PIERRE MARLEIX*

L'Afoc s'est prononcée en faveur des propositions élaborées par le Conseil National de la Consommation portant « amélioration de la procédure de traitement des structures de surendettement », à l'origine de cette appréciation positive, plusieurs raisons : la prise en considération de la situation des endettés « passifs » dont les ressources se situent en deçà du seuil de pauvreté et ne leur permettent pas de faire face aux exigences minimales de survie ; pendant des années, les Commissions de surendettement ont buté sur ce problème qu'elles étaient tenues de prendre en compte selon la jurisprudence de la Cour de Cassation même si aucune possibilité n'existait de mettre en place un plan conventionnel ; le recours au moratoire et l'abandon des créances au terme d'un délai probatoire de 3 ans offre la seule voie réaliste possible sans recourir à la faillite civile à laquelle l'Afoc a toujours été opposée, comme au projet de mise en place d'un fichier positif inefficace et liberticide définitivement abandonné. Autre point positif : la vérification des créances par le juge devient possible à la demande du débiteur ; la préconisation d'une égalité de traitement entre les dettes privées et publiques est intéressante ; elle se devait certainement d'être abordée une fois de plus tout comme l'alignement du « reste à vivre » sur la quotité non saisissable telle que définie par le Code du travail (hors prestations sociales).

107

Vœux pieux ? Un peu moins que par le passé car formalisés.

On ne peut manquer de souligner également, même si elle ne rentre pas dans le cadre des dispositions envisagées, la décision récente du Ministère des Finances de ne plus exclure les prêts PAP des créances intouchables notamment quant aux taux pratiqués qui, au fil des années, ont pu devenir prohibitifs. Depuis 1989, nous avons bataillé pour

* AFOC - Association Force Ouvrière Consommateurs

obtenir un allègement des mensualités PAP, mais toujours sans succès ; aussi bien, c'est là un résultat très positif qui ne peut qu'être apprécié par les surendettés immobiliers actifs qui représentent 52 % du total des dossiers déposés ; c'est dire l'impact d'une telle décision et les possibilités qu'elle offre pour la mise en place de plans conventionnels.

Tous ces faits justifient donc une adhésion de principe à la réforme projetée ; encore convient-il d'y ajouter un certain nombre d'observations touchant à divers aspects du débat.

Le Comité des Usagers des Banques écarté de la consultation

Au plan de la procédure de consultation, on notera tout d'abord que M^{me} Lebranchu, Secrétaire d'Etat aux PME chargée de la consommation, a saisi le Conseil national de la consommation pour avis sur le projet, ce qui a conduit *de facto* à exclure de la consultation le Comité des usagers et du titre ; la chose *a priori* aurait été inconcevable de toute autre partie saisissante compte tenu de la compétence reconnue et historique de l'instance en cause, de son rôle dans la mise en place de la loi Neiertz et son suivi : circulaires d'application, élaboration des avis sur le rapport Leron, bilan économique et comportemental des ménages confrontés aux plans de redressement par une étude confiée au CREP, statistiques de l'évolution des données quantitatives et qualitatives des dossiers et aussi et peut-être surtout, secrétariat des Commissions assuré par les comptoirs de la Banque de France, pièce maîtresse du Comité des usagers mais dépourvue de représentant au CNC ; l'impasse sur la participation institutionnelle de la Banque de France constitue un fait important et significatif à plus d'un titre : le rôle du Comité des usagers qu'elle manage n'en sort pas grandi s'agissant de ce dossier comme d'un certain nombre d'autres à propos desquels on n'a pas su faire jouer sa vocation naturelle et indiscutée. Le CNC accède ainsi au rang de seul interlocuteur valable et reconnu ; sa compétence devient exclusive et son avis d'instance généraliste, sociale et politique relègue le juridisme du dossier au second plan. Il conviendra d'être attentif et de bien examiner toutes les conséquences d'une novation importante même si apparemment, elle ne correspond pas à une stratégie délibérée longuement mûrie.

Le Juge toujours dépossédé

Le projet de réforme fait l'impasse de la loi du 8 février 1995 relative à « l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ». Elle a vivement opposé les organisations de consommateurs à la chancellerie soucieuse d'adapter l'organisation et le fonctionnement de la justice à des moyens insuffisants en crédits et

personnels ; on a voulu dégager les tribunaux des dossiers de surendettement qui s'enlisaient (6 mois de traitement en moyenne pour 58 % des dossiers, (*Infostat Justice, Mai 1994*) pour confier aux Commissions de surendettement beaucoup plus véloces les pouvoirs antérieurement dévolues au juge, celui-ci ne pouvant plus désormais être saisi avant que la Commission ne se soit prononcée ; mais ce faisant, on a opéré un transfert arbitraire d'attributions à la charge de structures dont ni la vocation, ni la compétence ne peuvent être d'ordre juridictionnel ; « des militants, pas des juges » ont soutenu les organisations de consommateurs en définissant le rôle de leurs représentants qui ont menacé de quitter les Commissions. Les surendettés n'ont rien à gagner à cet état de choses qui joue contre eux du fait de la nature et du nombre des intérêts représentés dans les Commissions ; autant les voies et moyens définis par le législateur de 1989 sont louables, autant les décisions mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la loi s'avèrent timides et très en deçà du possible (*cf. études menées par l'INC et le CREP* : 15 % des ménages se sont vus proposer une diminution du taux de leurs prêts, 10 % seulement ont bénéficié d'une remise de dettes). A peine un retour limité -encore que significatif- à la compétence du juge dans le projet de réforme a-t-il été noté : le surendetté pourra lui demander la vérification des créances ; la « décision » de la Commission devient « proposition » dans les 3^e et 4^e alinéas de l'article L.331-7 du Code de la consommation : le juge se voit ainsi confier attribution de compétence sur deux points importants : fixation des taux d'intérêt pour les échéances à venir dans un plan conventionnel, réduction du montant des prêts restant dus après la vente de l'immeuble du surendetté. Mais il s'agit là de mesures ponctuelles qui ne changeront pas fondamentalement les choses même si la composition des Commissions varie dès lors que la modification projetée ne s'inscrit pas dans le sens de l'intérêt du débiteur car elle ne concerne pas le nombre des représentants chargés de s'exprimer en son nom.

109

Égalité de traitement entre dettes privées et publiques

A ce propos, que peut-on espérer de la participation à la Commission du Directeur des services fiscaux et du Président du Conseil Général ? Ces deux personnages ont vocation, le premier à asseoir l'impôt, le second à l'utiliser au mieux ; mais ni l'un ni l'autre n'ont le pouvoir de faire obstacle ni à son assiette, ni à son recouvrement pas plus que le Trésorier Payeur Général dès lors qu'il s'est vu notifier les rôles rendus exécutoires par le Préfet notamment, au cas d'espèce les impôts locaux, voire l'IRPP. Le projet de loi ne dit rien d'autre dès lors que les exonérations demandées sont instruites et « prononcées dans le cadre de procédures qui leurs sont propres » c'est à dire sans changement par

rapport à ce qui existe ; déjà nous avons bataillé avec M^{me} Neiertz sur ce point sans pouvoir obtenir de résultat même s'il n'a jamais provoqué de la part de nos interlocuteurs la moindre réserve de principe. Si le texte projeté doit modifier quoi que ce soit, il convient de l'indiquer et comment, notamment en quoi les comptables publics ne sont plus assujettis au contrôle de la Cour des Comptes.

Quel devenir pour les accédants à la propriété ?

110

Tout aussi préoccupant nous parait le problème des surendettés « actifs » emprunteurs de crédit immobilier mais en mesure de faire face à leurs engagements dès lors qu'ils s'inscrivent dans un plan pluriannuel aménagé ; ces emprunteurs très nombreux ne doivent pas être transformés en surendettés incapables de souscrire un plan ou de s'y tenir ; ils en sont menacés par l'écart grandissant entre l'évolution de leurs ressources calées sur une inflation de plus en plus réduite, vraisemblablement confirmée par l'introduction de l'Euro, et le taux des prêts souscrits et maintenus à des chiffres trop élevés (l'exemple du PAP reste exceptionnel) ; et même le prêt à taux zéro n'est pas exempt de risques : ses échéances appréciées dans le relatif restent lourdes ; surtout, l'utilisation qui en est faite est périlleuse ; en le réservant aux primo-accédants, on donne à des ménages de plus en plus nombreux (plus de 100 000 PTZ par an) la possibilité de s'endetter lourdement à partir de 7 000 F de ressources mensuelles, ce qui est de nature à augmenter dramatiquement le nombre des surendettés qu'on s'efforce de réduire par ailleurs. La propension des français à devenir propriétaires ne doit pas inciter leurs conseils à leur faire vivre la spirale infernale du surendettement avec toutes ses suites ; à ce propos, serait-il trop demander d'obtenir ce qui n'a jamais pu l'être dans le cadre des travaux du Comité des usagers : le nombre de ventes sur saisies immobilières de débiteurs incapables de faire face à leurs engagements ? S'agit-il d'un secret d'Etat jalousement gardé par les greffes ou la demande ne leur en a-t-elle jamais été adressée, ou les réponses sont-elles si dérangeantes que leur publication n'a pas été jugée possible ? Mais est-il concevable que le Parlement puisse légiférer une fois encore sur ce dossier en étant privé d'une information essentielle, la plus traumatisante pour les individus et l'opinion. Que valent toutes les lois sur la gestion du surendettement si elles protègent moins l'accédant surendetté contre l'expulsion que le locataire d'HLM qui n'acquitte plus son loyer ?

La caution et les bons apôtres

Autre sujet de préoccupation non abordé par le projet de réforme : le sort de la caution du surendetté tel qu'il vient d'être fixé par une décision

de la Cour de Cassation, laquelle interdit à la caution appelée au remboursement en lieu et place du débiteur principal de se prévaloir des mesures favorables que celui-ci a pu obtenir de la Commission (C. Cass. 13 novembre 1996) ; tenue de désintéresser les créanciers, la caution ne pourra que se retourner contre le débiteur principal avec pour conséquence la remise en cause du plan conventionnel et retour à la case départ. Tout cela n'est ni cohérent ni équitable ; il convient à tout le moins d'interdire aux prêteurs qui adhèrent à la mise en place d'un plan conventionnel de poursuivre la caution en justice dans le même temps. Jusqu'alors, le consensus dont se prévalent abondamment les professionnels n'est pas allé jusque là.

La réduction totale des créances après application du moratoire prévue va libérer le surendetté de son passif à tout le moins en partie ; mais cet allègement a un prix : inscription au FICP du bénéficiaire pendant une période « fixée par le juge en fonction de l'importance de la réduction de créance accordée sans pouvoir excéder 10 ans ». Autrement dit, les crédits qui ont pu être obtenus ou les dettes qui n'ont pas été acquittées ont permis à des gens de survivre ; qu'en sera-t-il pour l'avenir ? Le recours à la thérapeutique des Commissions de surendettement ne sera a priori plus possible. Par voie de conséquence, le nombre des dossiers dont elles sont saisies devrait se réduire progressivement d'autant ; la loi sur l'exclusion devrait prendre le relai ; deux voies sont ainsi clairement tracées : gestion exclusive d'un endettement allégé par les mesures appropriées prévues par la loi Neiertz du 31 décembre 1989 d'une part, d'autre part, prise en charge au titre de la solidarité nationale par la loi Aubry sur l'exclusion du printemps 1998 des personnes démunies interdites de crédit, sinon de dettes.

Certes, mais attention ! Les « Crazy George » frappent à la porte.