



Le traitement amiable et judiciaire des situations de surendettement

Didier Lionet*, Brigitte Munoz-Perez**, Philippe Paillet***, Evelyne Serverin****

Les commissions départementales de surendettement ont reçu près de 300 000 dossiers de 1990 à 1993. De 90 000 la première année, le nombre de dossiers déposés diminue ensuite et tend à se stabiliser autour de 68 000 par an. Cette baisse touche la quasi-totalité des départements.

Sur 100 dossiers déposés, 10 sont déclarés irrecevables, 48 donnent lieu à un plan conventionnel et 29 à un constat de désaccord entre les parties. Devant l'échec de la phase amiable, le recours au juge est de plus en plus fréquent. Il en résulte un accroissement des demandes d'ouverture de redressement judiciaire civil, qui passent de 11 500 en 1990 à plus de 20 000 en 1992. Les juges établissent un plan judiciaire dans 58 % des cas. Si les trois quarts de ces plans sont conclus assez rapidement (3,3 mois en moyenne), le quart restant nécessite des délais de traitement nettement plus longs (plus de 15 mois).

DE 1990 à 1993, les commissions de surendettement ont reçu près de 300 000 dossiers déposés par les débiteurs. Après un afflux de demandes au cours de la première année d'application de la loi du 31 décembre 1989 - encadré -, le nombre annuel de dossiers déposés s'est stabilisé à moins de 69 000.

En 1990, les commissions ont traité 52 % des dossiers reçus. Elles semblent avoir trouvé ensuite un rythme de croisière, avec des taux de règlement qui dépassent 80 % ces deux dernières années. Le stock des affaires s'est ainsi progressivement résorbé, passant de 43 000 dossiers fin 1990 à moins de 17 000 fin 1993 - tableau 1 -.

Une demande sur deux aboutit à un plan conventionnel

LES modes de clôture des dossiers se stabilisent également. Sur l'ensemble des affaires terminées en 1992 et 1993, les décisions d'irrecevabilité sont inférieures à 10 %. Les commissions établissent des plans convention-

nels dans 48 % des dossiers, tandis qu'elles constatent l'absence d'accord amiable dans 29 % des cas. Enfin, 14 % des dossiers sont clos pour un autre motif¹.

Au regard de cette structure, la première année d'application de la loi apparaît atypique, avec une plus grande fréquence des décisions d'irrecevabilité (21 %) et des constats d'échec (37 %), et une part plus faible de plans (29 %). Cela ne signifie pas nécessairement que les commissions ont ensuite changé de pratique. La part réduite des affaires

terminées en 1990 conduit en effet à surestimer les modes de traitement les plus rapides.

Baisse générale des taux de saisine des commissions

LE nombre de dossiers déposés pour 10 000 habitants devant les commissions diminue de 30 % en moyenne de 1990 à 1992, passant de 15,9 à 11,2. Cette baisse du taux de saisine concerne l'ensemble des départements, à l'exception du Val-de-Marne, de la Haute-Savoie et du Lot. Si,

Tableau 1. L'activité des commissions de surendettement

	1990	1991	1992	1993
Dossiers déposés.....	90 208	68 133	63 718	68 883
Dossiers traités	46 796	83 805	74 502	69 063
irrecevabilité.....	10 017	6 802	6 263	6 697
constat de non accord.....	17 103	25 782	22 055	20 110
plan conventionnel	13 666	36 849	35 759	32 943
autres clôtures*	6 010	14 372	10 455	9 313
Dossiers en stock au 31 décembre	43 412	27 740	16 926	16 746

* Découverte tardive d'un motif d'irrecevabilité, retrait du dossier par le débiteur, etc.

Source : Banque de France

* Magistrat à la Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

** Cellule Études. Direction des Affaires civiles et du Sceau

*** Statisticien à la Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

**** Directeur de recherche au CNRS. CERCRID, Université Jean Monnet, Saint-Étienne

1. Découverte d'un motif d'irrecevabilité après décision de recevabilité, retrait du dossier par le débiteur, etc.

en 1990, une vingtaine de départements dépassaient le taux de 20 dossiers pour 10 000 habitants, aucun ne présente plus de taux supérieur à cette valeur en 1992 - figure 1 -.

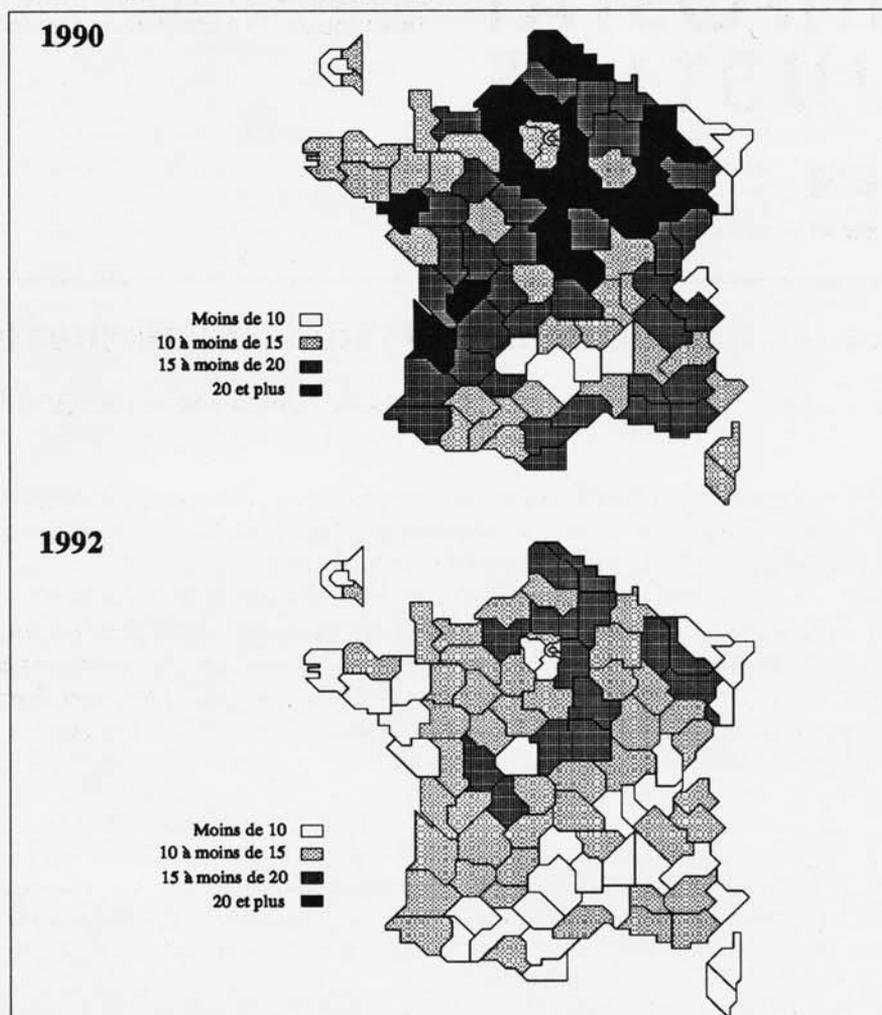
Mais l'ampleur de la baisse est variable d'un département à l'autre. La diminution dépasse ainsi 50 % dans six départements : Indre, Loire-Atlantique, Haute-Corse, Pyrénées-Atlantiques, Seine-Maritime et Ain. En revanche, elle est inférieure à 10 % dans sept départements : Manche, Aisne, Cher, Doubs, Vosges, Paris et Hauts-de-Seine.

Malgré ces différences, la géographie des taux de saisine des commissions évolue peu. En 1992 comme en 1990, les taux les plus élevés se situent principalement dans le quart nord-est de la France : la région Nord-Pas de Calais, la Lorraine (à l'exception du département de la Moselle), l'Oise et l'Aisne en Picardie, la Seine-et-Marne en Ile-de-France, l'Yonne et la Nièvre en Bourgogne, le Cher dans la région Centre, enfin le Territoire de Belfort en Franche-Comté.

Les zones où les taux de saisine sont faibles se situent souvent dans des régions à caractère rural (Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bretagne). Mais on relève aussi des taux faibles dans certains départements fortement urbanisés. Ainsi, les taux de saisine s'avèrent du même ordre dans des départements aussi différents que la Seine-Saint-Denis et le Cantal (9 pour 10 000), les Bouches-du-Rhône et la Creuse (10⁰/000), l'Essonne et l'Ardeche (7⁰/000).

L'interprétation des écarts observés doit donc être menée avec prudence. Il est en effet difficile d'assimiler la géographie des taux de saisine à celle du surendettement. Le taux de saisine des commissions peut dépendre de l'importance de la population défavorisée d'un départe-

Figure 1. Taux de saisine des commissions départementales de surendettement. (Nombre de dossiers déposés pour 10 000 habitants)



Sources : Banque de France ; Recensement de la population de 1990, INSEE

ment, mais aussi de la façon dont les intéressés apprécient leur endettement et de l'information locale dont ils disposent sur les procédures prévues par la loi.

Les demandes d'ouverture de redressement judiciaire civil augmentent fortement, passant de 11 564 en 1990 à 20 048 en 1992. Dans plus de 86 % des cas, ces demandes sont formées devant le tribunal après saisine de la commission. Les saisines directes et les saisines

d'office du juge, qui sont aussi prévues par la loi, restent donc peu utilisées.

Recours au juge accru après échec de la phase amiable

Contrairement aux demandes de redressement judiciaire civil, les demandes de suspension des voies d'exécution et les recours contre les décisions des commissions sur la recevabilité diminuent constamment de 1990 à 1992 - tableau 2 -.

Les demandes adressées au juge tendent donc à se resserrer autour de la demande principale en redressement judiciaire, le juge étant chargé par le débiteur d'imposer une solution que les parties n'ont pu elles-mêmes négocier.

La fréquence du recours au juge après l'échec de la médiation de la commission s'accroît fortement entre 1990 et 1992. La proportion de saisines du juge après échec de la phase amiable passe

Tableau 2. Les procédures relatives au surendettement introduites devant les tribunaux

Nature de la demande	1990	1991	1992
Total des demandes.....	21 825	24 403	25 243
Recours contre les décisions des commissions sur la recevabilité*..	6 070	3 152	3 092
à l'initiative du débiteur.....	3 259	2 127	2 202
à l'initiative du créancier.....	2 811	1 025	890
Demandes de suspension des voies d'exécution**.....	4 191	2 540	2 103
Demandes de redressement judiciaire civil**.....	11 564	18 711	20 048
dont après saisine de la commission.....	9 360	16 574	17 546

Sources : * Banque de France, ** Répertoire général civil, ministère de la Justice (SDSED)

en effet de 55 à 80 %². Tandis que les constats de désaccord diminuent devant les commissions, les demandes de redressement judiciaire civil continuent à croître devant les tribunaux.

Le comportement des débiteurs après l'échec de la phase amiable évolue donc sensiblement. Il est à l'origine de l'accroissement des procédures de redressement judiciaire civil dès 1991.

Six demandes sur dix aboutissent à un plan judiciaire

Sur l'ensemble des affaires terminées de 1990 à 1992, les tribunaux d'instance ont établi un plan de redressement judiciaire dans 58 % des cas et ont rejeté 27 % des demandes. Environ 15 % des dossiers ont connu une autre issue (radiation, désistement,...) - tableau 3 -.

Au regard de cette structure, l'année 1990 apparaît moins atypique devant les tribunaux que devant les commissions : les modes de clôture des dossiers sont semblables, malgré le faible nombre d'affaires terminées cette année-là.

Tableau 3. Le traitement des procédures de redressement judiciaire civil

	1990	1991	1992
Demandes nouvelles...	11 564	18 711	20 048
Affaires terminées.....	4 629	14 341	17 008
plan de redressement....	2 449	8 716	9 720
rejet de la demande ...	1 614	3 623	4 586
autre issue*	566	2 002	2 702
Affaires en stock au 31 décembre	6 935	11 305	14 345

* Radiation, désistement, etc.

Source : Répertoire général civil, ministère de la Justice (SDSED)

Les tribunaux établissent donc plus fréquemment un plan judiciaire que les commissions un plan amiable. Il est vrai que le cadre juridique de ces interventions diffère : le juge a le pouvoir d'imposer une décision tandis que la commission ne peut que procéder à une conciliation.

A la fin de 1992, les demandes de redressement judiciaire civil introduites en 1990 devant les tribunaux d'instance ont été traitées à 92 %. La période d'observation de ces procédures est donc

suffisante pour décrire leur durée et leur rythme d'évacuation³ - voir encadré -.

Les demandes de redressement judiciaire civil formées en 1990 ont été traitées, en moyenne, en 6,4 mois. Mais la dispersion autour de ce délai moyen est forte. Si la moitié des affaires sont traitées en moins de quatre mois et les trois quarts dans les neuf mois suivant la saisine, le quart des affaires restant est évacué à un rythme beaucoup plus lent. La durée moyenne des affaires s'en trouve allongée.

Un plan judiciaire sur deux en moins de quatre mois

Les décisions arrêtant un plan de redressement nécessitent des délais plus longs que les procédures aboutissant à une décision de rejet ou un autre type d'issue (6,7 contre 5,7 mois).

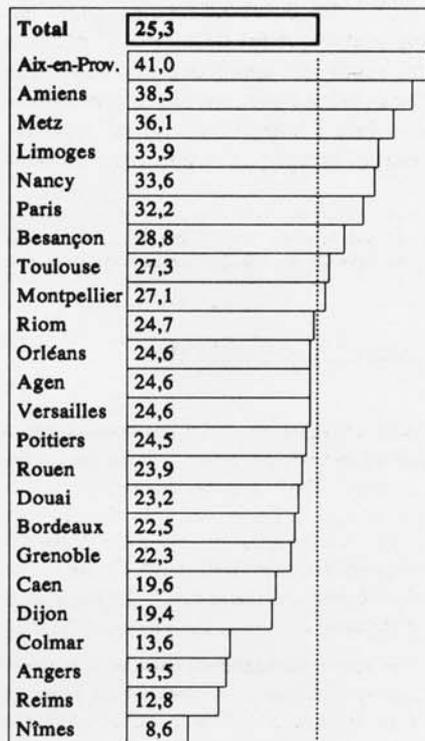
La moitié des plans sont prononcés dans les quatre mois, et les trois quarts dans les sept mois suivant la saisine. La procédure est donc assez brève pour les trois quarts des surendettés qui obtiennent un plan de redressement judiciaire (en moyenne 3,3 mois). En revanche, elle peut être considérée comme particulièrement longue pour le quart restant (15,4 mois). Ces délais peuvent s'expliquer soit par la complexité d'établissement du plan dans certaines situations de surendettement, soit par les difficultés rencontrées par certains tribunaux d'instance pour résorber leur stock d'affaires en cours.

Le rythme d'évacuation des affaires introduites après 1990 se ralentit quelque peu. Alors que la moitié des demandes de redressement judiciaire civil de 1990 ont été traitées dans les quatre mois suivant la saisine, cette proportion d'affaires réglées n'est atteinte qu'à la fin du cinquième mois pour les demandes formées en 1991, et au cours du sixième mois pour celles formées en 1992.

Des voies de recours fréquemment utilisées

Le nombre des appels interjetés en matière de surendettement progresse fortement, passant de 454 en 1990 à 2 900 en 1992⁴. Trois cours d'appel - Aix-en-

Fig. 2. Taux d'appel contre les décisions prononcées par les tribunaux d'instance en matière de redressement judiciaire civil en 1990 et 1991 (%)*.



* Voir note 4.

Taux d'appel de Basse-Terre, Bourges, Fort-de-France et Saint-Denis-de-la-Réunion non significatifs en raison de la faiblesse des effectifs.

Source : Répertoire général civil, ministère de la Justice (SDSED)

Provence, Douai et Paris - sont saisies à elles seules du tiers des appels interjetés au cours de ces trois années.

La concentration géographique des appels ne tient pas seulement à l'activité plus ou moins grande des tribunaux d'instance du ressort en matière de surendettement. En effet, la fréquence des recours contre les décisions de première instance varie notablement d'une cour d'appel à l'autre : de 8,6 % à Nîmes à 41 % à Aix-en-Provence - figure 2 -. En moyenne nationale, une décision sur quatre prononcées en 1990 et 1991 par les tribunaux d'instance a fait l'objet d'un appel.

D'autre part, de 1991 à 1993, la Cour de cassation a rendu 176 arrêts en matière de surendettement, ainsi que plusieurs

2. Évaluation maximale, les transferts pouvant être opérés de la commission vers le juge tout au long de la procédure amiable - voir encadré -.

3. Le calendrier d'évacuation des 8 % d'affaires encore en cours au 31 décembre 1992 a été estimé.

4. En raison de problèmes de codification, les cours d'appel de Bastia, Chambéry, Lyon, Pau et Rennes sont exclues du champ. Le taux d'appel moyen a été calculé en l'absence de ces cinq cours.

avis⁵. Cela traduit un indéniable intérêt juridique pour cette matière.

Les deux tiers de ces arrêts sont consécutifs à des pourvois formés contre les jugements que les tribunaux d'instance ont rendu en appel des décisions des commissions statuant sur la recevabilité. Mais l'importance de ce type de pourvoi s'explique en partie par un effet

de calendrier : les arrêts des cours d'appel n'ont fait l'objet des premiers pourvois qu'en 1992. Depuis, la source des pourvois tend à s'inverser sous l'effet de deux facteurs. D'une part, le nombre de recours formés devant les tribunaux d'instance contre les décisions des commissions diminue. D'autre part et surtout, l'intérêt juridique se déplace

des questions de recevabilité vers les problèmes soulevés par l'élaboration des plans judiciaires.

L'inversion de la source des pourvois, déjà manifeste en 1993, devrait se confirmer, l'arrivée d'importantes promotions d'affaires nouvelles en appel venant élargir la base des pourvois. ■

5. Depuis la loi du 15 mai 1991, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent solliciter un avis de la Cour de cassation avant de statuer sur une demande qui soulève un point de droit nouveau intéressant de nombreux litiges (art. L151.1 et L151.2 du Code de l'organisation judiciaire).

Sources et méthodes

Afin de régler les difficultés liées au surendettement des particuliers, la loi du 31 décembre 1989 a créé deux procédures parallèles : l'une amiable devant une "commission départementale d'examen des situations de surendettement", l'autre de "redressement judiciaire civil" devant le juge d'instance¹.

Des passerelles existent entre ces deux procédures. Certaines permettent de poser au juge une question donnée, sans dessaisir la commission du dossier : recours contre la décision de la commission sur la recevabilité, demande de suspension des voies d'exécution diligentées contre le débiteur. De même, le juge saisi en premier lieu peut charger la commission d'une mission de conciliation avant de prendre des mesures. D'autres passerelles transfèrent le dossier de la commission vers le juge : possible à tout moment, la saisine du juge a souvent lieu, en fait, après un constat d'échec de la phase amiable.

L'activité des commissions de surendettement est suivie par la Banque de France dans des états statistiques mensuels : nombre de dossiers déposés, de décisions statuant sur la recevabilité, de dossiers terminés selon l'issue de la procédure. Ces statistiques résultent de comptages et non d'un enregistrement individuel des affaires. Elles ne permettent

pas de calculer la durée de traitement des affaires.

Les procédures générées par la loi du 31 décembre 1989 devant chaque tribunal d'instance² et chaque cour d'appel sont suivies par les statistiques judiciaires, issues du Répertoire général civil (RGC). Le RGC fournit des informations sur la durée comprise entre la saisine du juge et la décision qui le dessaisit. La durée moyenne, indicateur synthétique du délai de traitement des dossiers, peut être calculée de deux manières : sur les affaires terminées une année donnée (observation rétrospective), ou en suivant une promotion d'affaires nouvelles jusqu'à leur extinction (observation longitudinale).

Pour des procédures mises en place en 1990, le premier mode de calcul présente l'inconvénient de sous-estimer les affaires les plus longues, au cours des premières années d'application de la loi. Ainsi, la durée moyenne des affaires terminées passe de 2,3 mois en 1990 à 5,8 mois en 1992. Cela ne reflète pas un allongement du délai de traitement des demandes, mais signifie que les affaires les plus longues commencent seulement à être observées en 1992.

L'observation longitudinale pallie cet inconvénient. Les promotions d'affaires intro-

duites en 1990, 1991 et 1992 ont été suivies jusqu'au 31 décembre 1992 (dernière année disponible). Pour chacune de ces promotions et selon l'issue de la procédure (plan, rejet, autre), des taux d'évacuation ont été calculés en fonction de la durée écoulée depuis la saisine. Dans un contexte de forte progression des demandes, seul ce calcul de la proportion d'affaires traitées au bout de 3, 6 ou 12 mois, permet d'étudier le rythme de traitement des dossiers.

Les taux d'appel sont calculés, au niveau national et par ressort de cour d'appel, de la façon suivante. Parmi les appels interjetés de 1990 à 1992, seuls sont retenus ceux formés contre les décisions rendues en matière de surendettement par les juges d'instance en 1990 et 1991. Leur nombre est rapporté à celui des décisions de rejet et d'ouverture de plan prononcées par les juges d'instance au cours de ces deux mêmes années.

La Cour de cassation ne possède pas de dispositif analogue au RGC qui permettrait de calculer des taux de pourvoi. Cependant, l'interrogation de la banque de données "Lexilasercassation", qui comprend l'intégralité des arrêts de la Cour, permet d'évaluer le nombre de pourvois et de connaître la juridiction ayant prononcé la décision attaquée (tribunal d'instance ou cour d'appel).

1. Voir INFOSTAT n° 21, avril 1991, Le surendettement des particuliers et des familles.

2. Les données, étudiées ici, sur les redressements judiciaires civils portent sur les années 1990 à 1992. Elles sont antérieures à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1993, de la loi du 9 janvier 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, qui donne compétence en matière de surendettement au juge de l'exécution.

Directeur de la publication : Jacqueline Artiguebille

Rédacteur en chef : Marie-Laure Monteil

Maquette : Denis Toussaint

ISSN 0998 - 2922

© JUSTICE 1994

Pour toute demande de renseignements, contacter la section diffusion de la sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation, téléphone 44 77 66 27.

Le numéro : 6 Francs

L'abonnement : 50 Francs les 11 numéros

Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice".