



Le surendettement des particuliers et des familles

Dix mois d'application de la loi du 31 décembre 1989

Brigitte MUNOZ-PEREZ *, Evelyne SERVERIN **

En 1990, 90 115 personnes ont saisi les commissions départementales de surendettement et seulement 2 044 débiteurs directement le juge d'une demande d'ouverture de redressement.

Les juges ont reçu près de 22 000 demandes relevant des différentes procédures créées par la loi. 53% de ces procédures sont des demandes d'ouverture de redressement, 27,8% des recours contre les décisions sur la recevabilité des commissions et 19,2% des demandes de suspension des voies d'exécution.

En 1990, ces procédures nouvelles ont représenté un accroissement d'activité de 4,2% pour les tribunaux d'instance, mais on observe de fortes disparités d'un département à l'autre.

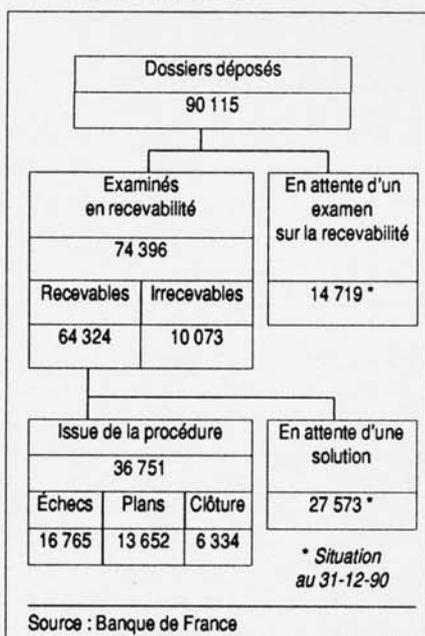
En 1990, plus de 90 000 dossiers ont été déposés par les débiteurs devant les commissions de surendettement - **figure 1** -. L'afflux des demandes a surtout été sensible au cours des trois premiers mois d'application de la loi : 16 401 en mars, 13 075 en avril, 11 675 en mai. Le nombre des saisines a ensuite

diminué à un rythme moyen mensuel de 12%, pour atteindre 5 431 en décembre. Au cours de la même année les commissions se sont prononcées sur la recevabilité de 74 396 dossiers ; elles ont décidé d'ouvrir la procédure amiable dans plus de 86% des cas. Sur les 64 324 dossiers déclarés recevables en 1990, 36 751 ont été évacués la même année, par un constat de non accord dans 45,6% des cas, par la signature d'un plan conventionnel (37,2%) ou par la clôture du dossier lorsque la commission a interrompu sa mission de conciliation au cours de la procédure (17,2%)¹. Au 31 décembre 1990, 47% des dossiers déposés étaient en attente d'une décision sur la recevabilité ou d'une solution.

lation, variable d'un département à l'autre, des taux de saisine pour 10 000 habitants ont été calculés - **figure 2** -. Ce taux mesure à la fois le phénomène du surendettement et la propension des débiteurs à saisir les commissions. Cette dernière dépend, entre autre, de l'appréciation que les intéressés se font de leur situation d'endettement et de l'information locale dont ils ont pu disposer sur les possibilités offertes par la nouvelle procédure pour régler leurs difficultés.

Ces taux de saisine varient d'un département à l'autre. Les zones de faibles taux sont généralement situées dans des régions à caractère rural (Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bretagne et Basse-Normandie), celles de taux élevés dans des régions industrielles et socialement défavorisées (Nord-Pas-de-Calais et Haute-Normandie).

Figure 1. Activité des commissions de surendettement en 1990



Un quart des demandes formées devant les commissions de cinq départements

En 1990, les demandes d'ouverture de la procédure de règlement amiable sont très concentrées géographiquement. Ainsi, la moitié des demandes ont été formées devant les commissions de vingt-deux départements, le quart devant celles de cinq départements (Nord, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Bouches-du-Rhône et Gironde). Pour s'affranchir de l'effet de taille de popu-

Près de 22 000 procédures devant les tribunaux d'instance en 1990

Au cours des dix premiers mois d'application de la loi, les juges d'instance ont été saisis de 21 841 demandes relatives aux différentes procédures prévues par la loi - **encadré 1** - 53 % de ces procédures sont des demandes d'ouverture de re-

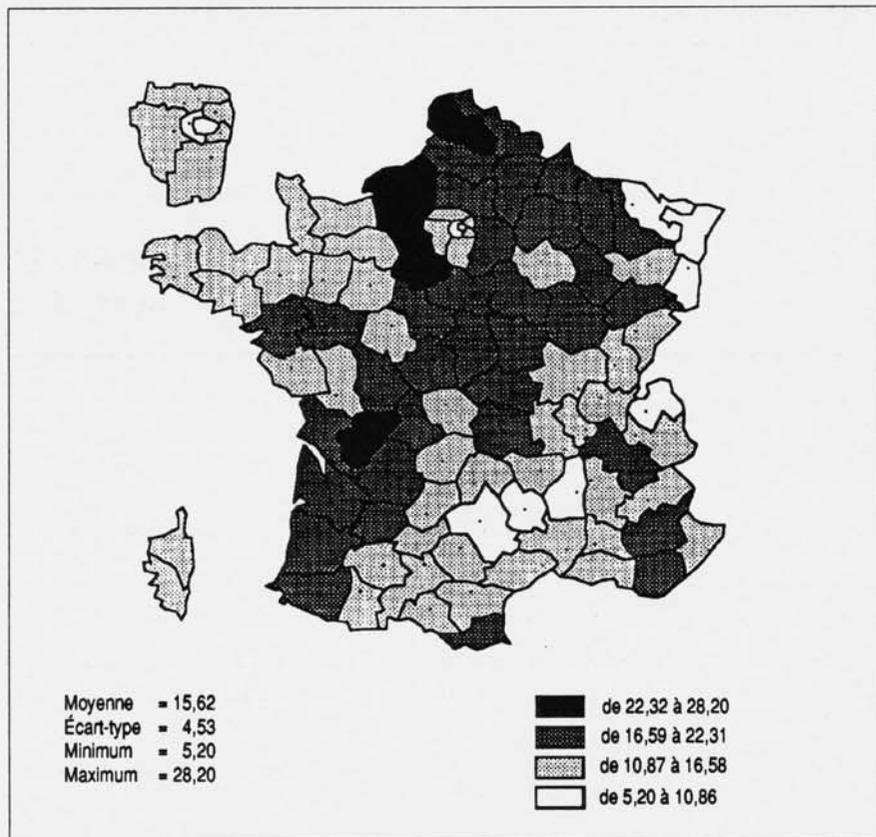
* Statisticienne à la division de la Statistique, des Études et de la Documentation

** Chargée de recherche au CNRS, CERCRID Université de Saint-Étienne

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

Figure 2. Taux de saisine des commissions, par département

(Pour 10 000 habitants)



dressement judiciaire civil, 27,8% des recours contre les décisions sur la recevabilité prononcées par les commissions, enfin 19,2% des demandes de suspension des voies d'exécution - **tableau 1** -. Cette répartition varie cependant notablement d'un département à l'autre. Ainsi, la part des redressements judiciaires est supérieure à 60% dans 32 départements, dépassant même 80% dans le Lot, le Jura, la Lozère et la Côte-d'Or. A l'inverse, dans 21 départements, la part des redressements est inférieure à celle des autres causes de demande. Ce phénomène se rencontre aussi bien dans les départements à fort effectif de demandes comme l'Isère (36,7% de demandes de redressement, 46,4% de demandes de suspension et 16,9% de recours), que dans des départements où le niveau général de demandes est très faible, comme la Corrèze, la Sarthe ou l'Indre-et-Loire (respectivement 28,6%, 28,2% et 13,5% de demandes de redressement).

2 044 débiteurs ont saisi directement le juge

En théorie, les demandes d'ouverture de la procédure de redressement peuvent être directement formées devant le juge, voire même d'office par ce dernier, sans saisine préalable de la commission - **encadré 1** -. En pratique, sur les 11 580 demandes d'ouverture de redressement, 80,8% ont été formées après saisine de la commission, 17,6% ont été formées directement par les débiteurs et 1,5% initiées d'office par les juges - **tableau 1** - .

Les saisines directes du juge (2 044) sont à rapprocher des 90 115 dossiers de demandes déposés auprès des commissions au cours de la même période. Seulement 2,2% des débiteurs ont donc saisi directement le juge. Cette faible part des saisines directes peut résulter tout autant des pratiques des débiteurs que de celles des juridictions - **encadré 1** - .

55,8% des débiteurs saisissent le juge après échec de la procédure amiable

Les observations portant sur les dix premiers mois d'application de la loi révèlent que les débiteurs ne saisissent pas systématiquement le juge après échec de la procédure de règlement amiable devant les commissions. En effet, en 1990, seulement 55,8% d'entre eux ont demandé l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire lorsqu'un plan n'a pu être conclu. La saisine du juge pou-

Figure 3. Le surcroît d'activité en 1990
Taux de demandes de redressement et recours pour 100 affaires introduites

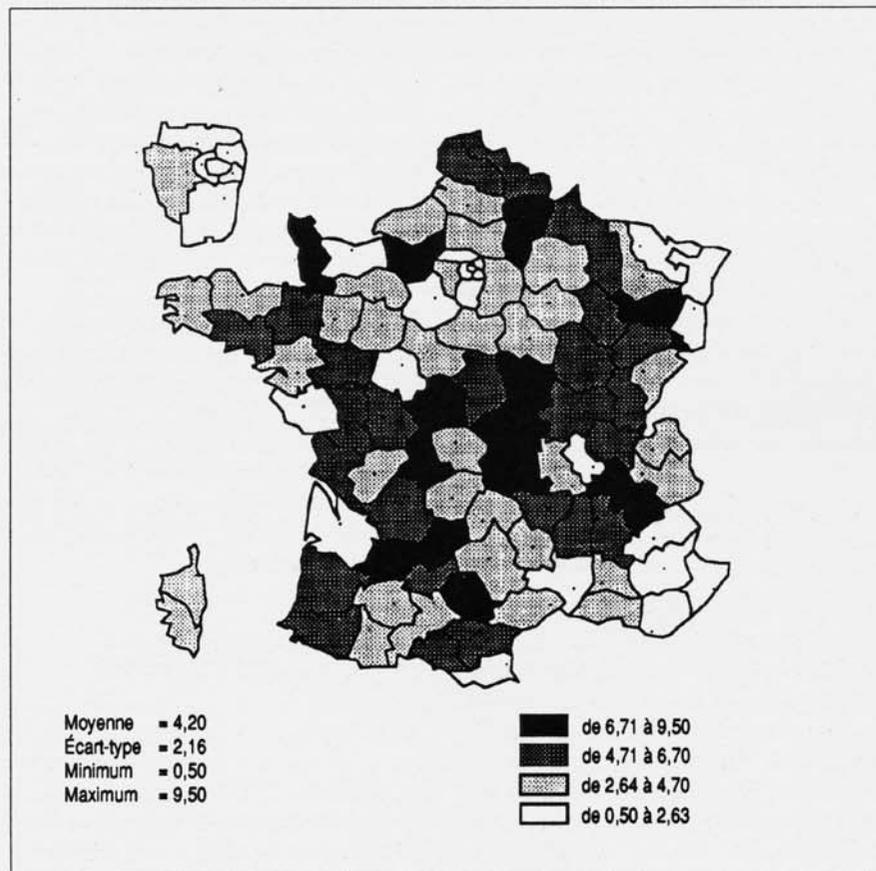


Tableau 1. Les procédures générées par la loi du 31 décembre 1989 devant les tribunaux d'instance. France Métropolitaine. 1990

Objet des demandes	Nombre
TOTAL PROCÉDURES NOUVELLES	21 841
<i>Demandes de redressement judiciaire</i>	<i>11 580</i>
après saisine de la commission	9 360
saisine directe	2 044
saisine d'office	176
<i>Recours contre les décisions sur la recevabilité</i>	<i>6 070</i>
émanant des débiteurs	3 259
émanant des créanciers	2 811
<i>Demandes de suspension des voies d'exécution</i>	<i>4 191</i>
Sources : Répertoire général civil et Banque de France (voir encadré 2)	

en vigueur de la loi, ni de la montée en charge du dispositif, surtout sensible à partir du mois de juin - tableau 2 -.

Dans ce calcul, aucune pondération en fonction du poids de traitement des affaires n'a été introduite, mais les demandes d'ouverture de redressement judiciaire impliquent un traitement plus lourd pour le tribunal que les procédures habituelles en matière d'impayé.

Tableau 2. Demandes de redressement judiciaire civil par mois de saisine. 1990

Mois de saisine	Nombre de demandes
Total	11 580
Mars	227
Avril	363
Mai	673
Juin	1 135
Juillet	1 170
Août	1 110
Septembre	1 500
Octobre	1 944
Novembre	1 977
Décembre	1 481
Source : Répertoire général civil	

avant intervenir tout au long de la procédure amiable, cette proportion constitue une évaluation maximum des transferts opérés entre la phase amiable et la phase judiciaire - encadré 1 -.

Près d'un tiers des débiteurs ont formé un recours contre les décisions d'irrecevabilité des commissions

En 1990, 6 070 recours ont été formés contre les décisions statuant sur la recevabilité prononcées par les commissions de surendettement, soit un taux de recours de 8,2%. La ventilation entre débiteurs et créanciers - encadré 2 -, fait apparaître des taux plus contrastés : 4,4% pour les recours des créanciers contre les décisions de recevabilité, 32,4% pour les recours des débiteurs contre les décisions d'irrecevabilité. Néanmoins, en raison du nombre élevé des décisions concluant à la recevabilité (64 324), les juges se voient saisis en nombre presque égal de demandes émanant des débiteurs (3 259) et des créanciers (2 811), ce qui leur donne une vision plus contentieuse de la position de ces derniers qu'elle ne l'est en réalité.

Demandes de suspension des voies d'exécution : des pratiques très diversifiées

Le taux moyen de demande de suspension des voies d'exécution est extrêmement faible : 2,7% ; mais il recouvre d'importantes disparités géographiques : il atteint 42,3% dans l'Isère, et plus de

20% dans le Calvados, les Vosges, Paris et la Corrèze ; en revanche, il est inférieur à 2% dans 22 départements, dont certains traitent un nombre important de dossiers (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Oise, Loire-Atlantique...) Au total, les tribunaux de 6 départements (Isère, Calvados, Vosges, Paris, Bouches-du-Rhône, Nord) ont reçu à eux seuls 41,6% des demandes de suspension. Ces demandes étant formées à l'initiative des commissions, c'est du côté de leurs pratiques qu'il faudra rechercher l'explication de ces disparités.

Un faible accroissement du contentieux, mais des procédures lourdes à gérer

La mesure de l'accroissement d'activité induite par la loi a été effectuée en rapportant le nombre d'affaires nouvelles, liées à la procédure, au total du contentieux général introduit au fond et en référé en 1990.

En 1990, l'augmentation relative du contentieux judiciaire se situe à un faible niveau : 4,2% si l'on comprend toutes les procédures nouvelles ; ce taux descend à 3,4% si l'on soustrait des procédures nouvelles les demandes de suspension, très concentrées dans quelques départements et dont la durée de traitement est très brève.

Cette mesure est une moyenne annuelle qui ne rend pas compte de la date d'entrée

La dispersion géographique du surcroît d'activité induite par la loi est importante. Les taux s'échelonnent entre 15,2% (Isère) et 0,9% (Bas-Rhin), si l'on tient compte de l'ensemble des procédures, de 9,5% (Manche) à 0,5% (Paris) si l'on fait abstraction des demandes de suspension.

Dans ce dernier cas, la carte met en évidence cette dispersion, sans qu'il soit possible de l'expliquer - figure 3 -. 21 départements, répartis sur tout le territoire, connaissent un accroissement d'activité inférieur à 2,6% (Région Alsace, plusieurs départements de l'Île-de-France et de la Provence - Côte - d'Azur, départements du Rhône, de la Gironde, de la Vendée, du Calvados...).

A l'inverse, 14 départements, également dispersés ont vu leur activité s'accroître de plus de 6,7% (Manche, Isère, Vosges, Lot, Aisne, Indre...). ■

PROCÉDURES MISES EN PLACE PAR LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1989 EN VUE DU RÈGLEMENT DES DIFFICULTÉS LIÉES AU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET DES FAMILLES

Deux procédures parallèles

La loi a aménagé deux procédures parallèles pour les traitements des demandes des personnes qui s'estiment placées dans une situation de surendettement. Le débiteur a ainsi le choix entre une procédure amiable, qui se déroule devant une "Commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers" (article 1 al.2 de la loi), et une procédure de "redressement judiciaire civil" devant le tribunal d'instance (article 1 al.5 de la loi), procédure qui peut également être initiée d'office par le juge d'instance ou à la demande d'un autre juge (article 10 al.3 de la loi). Mais l'exercice de ce choix est demeuré théorique. En pratique, les intéressés saisissent les commissions préalablement au juge, et ne forment de demande judiciaire qu'après échec de la procédure amiable. Cette situation, conforme aux souhaits du Secrétariat d'état à la consommation (exprimés notamment lors de la présentation de la loi à l'Assemblée Nationale le 5 décembre 1989 par Mme V. NEIERTZ, qui estimait que les commissions devaient instruire les dossiers pour ne pas encombrer les tribunaux), ré-

sulte notamment des pratiques des greffes des juridictions, qui renvoient les demandeurs à saisir préalablement les commissions.

Des passerelles entre les deux procédures

Entre la procédure amiable et la procédure judiciaire ont été établies des passerelles, qui permettent aux juges comme aux commissions d'être saisis de demandes concernant des dossiers pour lesquels ils n'ont pas été saisis à titre principal. Ces demandes peuvent se limiter à une question donnée, et ne pas dessaisir l'organisme primitivement saisi, ou avoir pour objet le changement de la procédure de règlement et réaliser un transfert de dossier.

Les demandes limitées à une question donnée

Les demandes limitées peuvent être des recours, des demandes de suspension des voies d'exécution, et des demandes d'instruction. Tout d'abord, un recours peut être formé devant le juge d'instance contre les décisions prises par les commissions quant à la recevabilité des demandes d'ouverture (article 5 de la loi). Dans

ce cas, le greffe de la juridiction qui a statué se borne à renvoyer le dossier devant la commission, (article 9 al.3 du décret n°90-175 du 21 février 1990), sauf s'il estime pouvoir se saisir d'office (article 10 al.3 de la loi). Par ailleurs, après l'ouverture de la procédure amiable, la commission peut saisir le juge d'instance aux fins de suspension des voies d'exécution qui seraient diligentées contre le débiteur (article 1 al. 4 de la loi).

Enfin, le juge saisi en premier lieu peut renvoyer le dossier devant la Commission (article 11, dernier alinéa de la loi). Celui-ci peut en effet "charger la commission de conduire une mission de conciliation" avant de prendre des mesures de redressement judiciaire civil.

Les demandes de changement de procédure.

Les demandes de changement de procédure ne sont possibles qu'entre la commission et le juge, et peuvent s'effectuer à tout moment de la phase amiable. Si la commission a refusé d'ouvrir la procédure, ou si aucun accord n'a pu être recueilli sur un plan de règlement, ou si, pendant l'examen du dossier, un créancier a

engagé ou poursuivi une procédure d'exécution, "le débiteur ou les créanciers peuvent saisir le juge d'instance d'une demande d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire civil" (article 9 de la loi). En pratique, c'est après constat d'échec qu'une telle demande sera formée. L'annexe à la circulaire du 21 février 1990 y incite, en prévoyant d'informer les intéressés de l'échec de la procédure, et de leur rappeler qu'"ils peuvent saisir le juge en vue de l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire".

A ces différentes passerelles prévues par la loi en cours de procédure, il faut ajouter les possibilités de formation d'une nouvelle demande d'ouverture, après conclusion d'un plan, ou après prononcé d'un redressement judiciaire par le juge. En effet, à défaut de disposition contraire dans la loi, on peut considérer que le débiteur peut, sous réserve de remplir les conditions de bonne foi et de surendettement posées par l'article 1 de la loi, demander ultérieurement l'ouverture d'une nouvelle procédure, qu'elle soit amiable ou judiciaire. ■

Encadré 2

LES SOURCES STATISTIQUES

1. Les états statistiques produits par la Banque de France.

Les renseignements concernant l'activité des commissions de surendettement proviennent des états statistiques produits mensuellement par la Banque de France. Ils fournissent, entre autre, le nombre de dossiers déposés, le nombre de décisions statuant sur la recevabilité et le nombre de dossiers terminés selon l'issue de la procédure amiable. Résultant de comptages et non d'un enregistrement individuel de chaque affaire, cette statistique ne

permet pas de calculer la durée de traitement des affaires.

2. Le répertoire général civil.

Les statistiques judiciaires, issues de l'exploitation du répertoire général civil (RGC) permettent de suivre mensuellement l'évolution des nouvelles procédures générées par la loi du 31 décembre 1989 introduites devant chaque tribunal d'instance : demandes de redressement judiciaire civil, recours contre les décisions statuant sur la recevabilité

et demandes de suspension des voies d'exécution. Comme pour tout autre type d'affaire, le RGC fournit des indications sur l'issue des procédures et leur durée de traitement, cependant la procédure est trop récente pour présenter ici des résultats significatifs sur ce type de données.

En matière de redressement judiciaire civil, la source judiciaire ne permet pas de distinguer les saisines directes par les débiteurs des saisines après passage devant les commissions de surendettement. De

même, cette source ne fournit pas d'indication sur l'auteur des recours formés contre les décisions sur la recevabilité. Les données publiées sur l'origine des saisines sont issues des états produits par la Banque de France.

Les données issues des dispositifs permanents seront utilement complétées par les résultats des enquêtes sur dossiers, réalisées notamment dans le cadre de la recherche sur l'impayé et le surendettement lancée en 1990 par le Ministère de la Justice. ■

Directeur de la publication : Jacqueline Artiguebaille

Rédacteur en chef : Brigitte Munoz-Perez

Maquette : Denis Toussaint

ISSN 0998 - 2922

Pour toute demande de renseignements, contacter la section diffusion de la division de la Statistique, des Études et de la Documentation, ☎ 44 77 66 27

Le numéro : 6 Francs,

L'abonnement : 50 Francs