



N° 65-2017

**ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Enregistré au secrétariat général de l'assemblée le 23 juin 2017

RAPPORT

**SUR LE PROJET DE LOI DU PAYS PORTANT MODIFICATION DE LA LOI DU PAYS
N° 2012-8 DU 30 JANVIER 2012 PORTANT TRAITEMENT DES SITUATIONS
DE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS**

*présenté au nom de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la
fonction publique*

*par M^{me} Armelle MERCERON et M. Antonio PEREZ,
Représentants à l'assemblée de la Polynésie française,
Rapporteurs du projet de loi du pays.*

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 3788/PR du 15 juin 2017, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi du pays portant modification de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers.

Le dispositif de traitement du surendettement des particuliers, institué en Polynésie française par la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers, a pour objet de mettre en œuvre des mesures afin de permettre aux particuliers en situation de surendettement de sortir des difficultés qu'ils rencontrent pour le paiement de leurs dettes.

La notion de surendettement, définie par la loi du pays du 30 janvier 2012, consiste en l'impossibilité manifeste pour un débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles échues ou à échoir. Il peut s'agir de dettes bancaires ou non bancaires comme les loyers, les charges d'eau ou d'électricité, les dettes à l'égard d'un commerçant ou d'un particulier, etc.

Une commission, présidée par le Directeur des affaires économiques, est également composée des représentants de la Direction des affaires sociales, des établissements de crédit, des associations familiales ou de consommateurs et d'une personne ayant de l'expérience dans le domaine juridique ou social. Son secrétariat est assuré par l'agence de Polynésie française de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

La commission de surendettement a été instaurée au mois d'août 2012. Son bilan d'activité est présenté chaque année à l'assemblée de la Polynésie française.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de modifier le cadre juridique existant afin :

- d'intégrer les retouches apportées au droit du surendettement en métropole, dans les départements d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et la loi dite « Hamon » n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ;
- d'apporter des améliorations au dispositif en vigueur en Polynésie française compte tenu de l'expérience de la commission de surendettement de Papeete après quatre ans d'existence.

Ces évolutions tendent à accélérer les procédures et à renforcer les droits du débiteur.

1. PRINCIPALES AMÉLIORATIONS RÉSULTANT DE L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION EN MÉTROPOLE

1.1. Dispositions concernant les procédures devant la commission de surendettement

1.1.1.) Possibilité pour le juge d'ouvrir directement une procédure en rétablissement personnel sans liquidation judiciaire (PRP sans LJ) (modification des articles LP 1, LP 5, LP 6, LP 13 et LP 23-1 nouveau)

L'article LP 1^{er} de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est complété afin de permettre au juge d'instance, en cas de recours contre les mesures de redressement imposées ou recommandées par la commission, de prononcer directement un redressement personnel (*c'est-à-dire un effacement des dettes*) avec ou sans liquidation judiciaire, sans attendre une recommandation en ce sens de la commission de surendettement. Le traitement des dossiers sera ainsi accéléré : le retour en commission n'étant plus nécessaire.

Pour exercer cette faculté, le juge devra s'assurer :

- d'obtenir l'accord du débiteur ;
- que sa situation soit irrémédiablement compromise ;
- que les actifs du débiteur soient dépourvus de valeur.

Afin de tenir compte de la création de cette hypothèse, il a été procédé à des coordinations des autres dispositions de la loi du pays, en particulier pour préciser les modalités de publicité et de recours, ainsi que les effets attachés à cette nouvelle possibilité de rétablissement personnel directement prononcé par le juge.

1.1.2.) Suppression de la possibilité de contester la décision d'orientation (modification des articles LP 1 et LP 4-IV)

La possibilité de recours devant le juge contre la décision d'orientation prise par la commission est supprimée et ce, afin d'éviter la manœuvre dilatoire que constituait très souvent l'emploi de ce recours.

Cela évitera également de supprimer le risque de confusion lorsque la décision de recevabilité et la décision d'orientation sont prises en même temps et qu'un recours est intenté.

Mais le recours contre la décision de recevabilité est maintenu (*article LP 4-IV*) ainsi que le recours que les créanciers peuvent intenter contre les mesures imposées ou recommandées.

1.1.3.) Allongement des délais de suspension et d'interdiction des procédures d'exécution à deux ans au lieu d'un an (modification des articles LP 5, LP 6 et LP 13)

Cette disposition, protectrice du débiteur, vise à couvrir l'allongement du délai de traitement des dossiers en cas de recours.

Dès la décision déclarant la recevabilité du dossier, donc indépendamment de son orientation, les procédures d'exécution diligentées contre les biens du débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires sont automatiquement suspendues.

Cette suspension a une durée maximale d'un an ; il est prévu de porter cette durée à deux ans.

On relèvera que dans la pratique, le président de la commission saisit le tribunal (*article LP 6*). Le juge interroge le secrétariat de la commission pour fixer le délai de suspension par rapport au cas d'espèce qui lui est soumis.

De même, si la commission déclare le dossier du débiteur recevable, elle peut saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur. Cette mesure n'est accordée par le juge que si la situation du débiteur l'exige et ne peut pas concerner les mesures d'expulsion imposées dans le cadre d'une saisie immobilière.

La durée maximale de suspension de ces mesures est portée à deux ans par la présente loi du pays.

1.1.4.) Suppression des intérêts « intercalaires » (modification des articles LP 5, LP 9, LP 10 et LP 11)

Certains créanciers mettent à la charge du débiteur des intérêts intercalaires qui courent pendant la procédure de surendettement (*entre le moment de l'arrêté du passif et l'expiration du délai de contestation de soixante jours*) ; cette pratique conduit à aggraver la situation du débiteur.

Il est dès lors proposé de préciser que les intérêts intercalaires ne sont plus dus dès la date de recevabilité du dossier.

1.1.5.) Simplification de la procédure (modification de l'article LP 9)

La procédure de surendettement est rendue plus efficace en permettant à la commission de surendettement d'imposer des mesures aux parties sans passer préalablement par une phase de négociation amiable dès lors que le débiteur n'est pas propriétaire d'un bien immobilier. La phase de négociation amiable sera ainsi limitée aux seuls dossiers dans lesquels le débiteur est propriétaire d'un bien immobilier.

De plus, les délais d'attente du débiteur sont raccourcis en introduisant le principe selon lequel le silence des créanciers vaut accord à la suite de la proposition du plan conventionnel de redressement élaborée par la commission et à l'expiration d'un délai fixé par arrêté pris en conseil des ministres.

1.1.6.) Possibilité pour la commission de prendre des mesures imposées ou recommandées immédiatement (modification de l'article LP 9)

Cette nouvelle disposition introduit la possibilité pour la commission de surendettement de recommander ou d'imposer directement certaines mesures de redressement, sans passer par une phase amiable de conciliation entre le débiteur et ses créanciers.

Deux conditions sont nécessaires :

- la situation du débiteur ne permet pas le remboursement total des dettes ;

- la conciliation est manifestement vouée à l'échec (refus d'abandon de créance des créanciers).

On constate, en pratique, que les phases de conciliation échouent le plus souvent, ce qui conduit la commission de surendettement – ou, le cas échéant, le juge d'instance – à prendre généralement les mêmes décisions que celles qu'elle avait recommandées concernant le plan conventionnel de redressement.

La modification proposée permettra de ne pas retarder inutilement la procédure au détriment du débiteur surendetté. La commission pourra ainsi éviter la phase de conciliation dès lors qu'elle serait manifestement vouée à l'échec. Il convient de souligner que les créanciers sont représentés à la commission de surendettement et pourront, dans ce cadre, faire entendre leur position et pourront également faire un recours auprès du juge contre cette décision.

1.1.7.) Suppression de l'automaticité du réexamen de la situation du débiteur à l'issue du moratoire (modification de l'article LP 10)

Le réexamen, source de lourdeur administrative pour la commission de surendettement, pourra cependant être demandé par le débiteur, en fonction de l'évolution de sa situation financière.

Cette modification permettra de responsabiliser le débiteur et d'alléger le secrétariat de la commission.

1.2. Mesures favorisant le maintien du débiteur dans son logement

Les modifications apportées visent à mieux garantir le maintien du débiteur surendetté dans son logement, qu'il soit propriétaire, accédant à la propriété ou locataire.

1.2.1.) Accès à la procédure des propriétaires surendettés (modification de l'article LP 1)

Il était déjà indiqué dans le texte que le seul fait d'être propriétaire de sa résidence principale ne faisait pas obstacle à ce qu'il soit considéré comme surendetté, permettant ainsi à la commission de restructurer son passif.

La modification apportée vise à préciser que le dossier de surendettement peut être déclaré recevable alors même que la valeur estimée du bien du débiteur est supérieure au total de ses dettes.

1.2.2.) Déplafonnement du montant des remboursements (modification de l'article LP 3)

Cette disposition donne la possibilité à la commission de fixer un montant de remboursement supérieur à celui autorisé par les textes pour permettre d'éviter la cession de la résidence principale.

S'agissant des débiteurs accédant à la propriété, cette modification permet la fixation, par la commission de surendettement, d'un budget « vie courante » réduit par rapport à celui d'un débiteur locataire, ce qui permet à la fois de prendre en compte l'absence de loyer à payer et de laisser une marge financière plus importante au débiteur pour rembourser ses mensualités de crédit immobilier.

Deux conditions sont nécessaires :

- l'accord du débiteur ;
- le déplafonnement « dans des limites raisonnables ».

L'objectif est d'éviter la cession de la résidence principale. Le maintien de la famille dans son logement permet d'éviter la vente, le déménagement et le paiement d'un loyer.

1.2.3.) Dispositions en matière de logement social (modification de l'article LP 5)

L'article LP 5 permet de prendre en compte une éventuelle convention passée avec un bailleur social lorsque le débiteur a des arriérés de loyer. Les mesures prises se substituent aux modalités de règlement de la dette de loyer prévues par la convention.

1.2.4.) Dispositions relatives à l'assurance emprunteur (modification de l'article LP 5)

Cette modification porte de 30 jours à 120 jours le délai que doit attendre l'assureur après la mise en demeure de l'assuré avant de suspendre sa garantie. Cette disposition ne couvre que le crédit immobilier.

Par ailleurs, le contrat d'assurance correspondant ne peut pas être résilié pendant la période entre la recevabilité de la demande à la commission de surendettement et la mise en place des mesures de traitement.

Ces dispositions visent à protéger l'emprunteur ayant souscrit une assurance en garantie d'un crédit immobilier lors de la procédure de traitement de son surendettement. En effet, l'emprunteur n'a pas toujours conscience que les primes dont l'échéance est postérieure à la décision de la commission de surendettement déclarant la recevabilité de sa demande ne sont pas concernées par la procédure et doivent continuer à être payées au même titre que les autres charges de la vie courante, contrairement à l'échéance de crédit immobilier elle-même.

Or, les clauses des contrats emprunteur prévoient généralement que le défaut de paiement de ces primes peut entraîner la suspension puis la résiliation du contrat d'assurance. Les conséquences d'une telle résiliation peuvent être très importantes pour le débiteur en cas d'accident de la vie, alors qu'il se trouve déjà dans une situation extrêmement fragile.

1.2.5.) Information des sociétés de recouvrement et des huissiers (modification de l'article LP 5)

Le texte introduit l'obligation pour les créanciers d'informer les personnes qu'ils ont chargées d'actions de recouvrement, de la recevabilité de la demande et de ses conséquences.

Jusqu'à présent, seuls le débiteur, les créanciers et les établissements teneurs de comptes étaient informés par le secrétariat de la commission par notification.

1.2.6.) Diminution de la durée des plans de huit à sept ans (modification des articles LP 9, LP 10 et LP 29)

La durée du plan conventionnel qui, jusque-là, ne pouvait excéder huit années, est ramenée à sept ans.

La diminution de la durée des plans part du constat qu'il est difficile de faire aboutir la procédure conventionnelle sur une longue durée en raison des aléas pouvant compromettre sa réussite pendant son déroulement.

Cependant, les mesures prévues au plan conventionnel peuvent excéder cette durée lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale du débiteur dont elles permettent d'éviter la cession ou lorsqu'elles permettent au débiteur de rembourser la totalité de ses dettes tout en évitant la cession du bien immobilier constituant la résidence principale. La modification de la loi du pays renforce la protection de l'acquisition de la résidence principale.

Il est introduit également une formule identique dans l'article LP 29, ce qui permettra au juge, qui estime que dans un rétablissement personnel la liquidation judiciaire peut être évitée, d'établir un plan sur plus de sept années.

1.2.7.) Date à laquelle est arrêté le montant des dettes (modification des articles LP 22, LP 23, LP 23-1 nouveau, LP 25 et LP 28)

Les modifications apportées précisent la date à laquelle est arrêté le montant des dettes.

2. PRINCIPALES AMÉLIORATIONS PROPRES AU DISPOSITIF POLYNÉSIEN

2.1. Intégration des dettes fiscales dans le dispositif de surendettement (modification des articles LP 10, LP 11-2° et LP 40)

Il s'agit de supprimer le renvoi du traitement des dettes fiscales des particuliers vers un dispositif instauré pour traiter de demandes de dégrèvement auprès du Président de la Polynésie française en raison de gêne passagère de la personne en difficultés.

L'intégration des dettes fiscales à l'égard du Pays dans le dispositif de traitement du surendettement des particuliers est nécessaire car le régime dérogatoire actuel de l'article LP 40 de la loi du pays ne se justifie plus pour les raisons suivantes :

- en France métropolitaine, dans les régions d’outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les dettes fiscales sont prises en compte comme les autres dettes et intégrées dans le traitement du surendettement des particuliers par la commission ;
- il est contraire à l’égalité de traitement des créanciers ;
- il entraîne des distorsions préjudiciables au traitement global de la situation de la personne surendettée. Ainsi, dans certains dossiers, la décision de dégrèvement était en contradiction avec le plan adopté par la commission ;
- le délai de traitement des demandes de dégrèvement prévu dans les textes est de 6 mois et est incompatible avec le traitement en urgence des situations des personnes surendettées pour lesquelles le délai maximum de traitement des dossiers par la commission est de 3 mois.

2.2. Intégration des dettes à l’égard des communes et de l’État dans le dispositif de traitement (modification de l’article LP 33)

Il s’agit de supprimer l’exclusion des dettes à l’égard des communes prévue à l’article LP 33 de la loi du pays.

Initialement, les dettes des personnes surendettées à l’égard des communes avaient été exclues du fait que ces collectivités ne relèvent pas de la compétence du Pays. L’essentiel des dettes des particuliers à l’égard des communes est constitué de redevances d’eau, d’ordures ménagères et d’électricité lorsque la commune gère une centrale électrique sous régie communale.

Dans la pratique, le juge du surendettement du tribunal de première instance a considéré que ces dettes sont des dettes de vie courante et ne constituent pas des dettes fiscales.

L’objectif de cette modification est de supprimer une discrimination qui est contraire au principe de l’égalité de traitement des créanciers.

La consultation de l’État a abouti à un avis favorable à cette mesure. L’État a estimé que cette disposition « *n’a pas pour objet de toucher à l’organisation, ou de définir, créer ou limiter les attributions et les compétences des communes.* » La même conclusion doit dès lors être tirée pour les dettes à l’égard de l’État.

Suite à la promulgation de la loi du pays, deux textes d’application devront également être modifiés afin de prendre en considération les évolutions réglementaires de la loi du pays « cadre » :

- la délibération n° 2012-30 APF du 26 juillet 2012 portant mesures d’application de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers et modification du code de procédure civile de la Polynésie française ;
- l’arrêté n° 747 CM du 18 juin 2012 portant mesures d’application de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers.

TRAVAUX EN COMMISSION

L’examen de ce dossier par la commission de l’économie, des finances, du budget et de la fonction publique dans sa réunion du 21 juin 2017, s’est ouvert sur un rappel des points forts de l’activité 2016 de la commission de surendettement des particuliers (*nombre de dossiers traités, typologie de l’endettement en Polynésie française, profil-type de la personne surendettée...*), lequel rapport a fait l’objet d’une transmission à notre assemblée par lettre n° 3669 PR du 13 juin 2017.

Ce rappel a été l’occasion pour les membres de la commission de débattre avec les représentants du gouvernement et de l’Institut d’Émission d’Outre-mer des principales difficultés rencontrées par la commission de surendettement dans le traitement des dossiers :

La multiplication des dossiers déposés devant la commission correspondant à des situations d’endettement envers l’Office Polynésien de l’Habitat et, dans une moindre mesure, la SAGEP, ces situations étant particulièrement préjudiciables dans la mesure où le non paiement des loyers – parfois sur de longues années – entraîne la résiliation du bail d’habitation ainsi que l’impossibilité pour les locataires de bénéficier d’une aide au logement ou d’un nouveau logement social durant une période probatoire de 10 ans. À cet effet et dans un objectif de prévention de l’endettement, une plus grande rigueur dans la gestion des impayés de loyers ainsi que dans la sélection des bénéficiaires de l’aide familiale au logement a été recommandée ;

- Le problème de la saisissabilité de certaines prestations sociales (*allocations familiales, allocation d'adulte handicapé...*) pour le paiement des frais scolaires ou de cantine, alors que cette pratique n'existe pas en France métropolitaine et dans les régions d'outre-mer ;
- La nécessité de renforcer les moyens de la direction des affaires sociales, par le déploiement de conseillers en économie sociale et familiale (*CESF*) supplémentaires sur l'ensemble de la Polynésie, bien qu'il y ait lieu de noter la grande implication du CIDFF en 2016 dans l'accompagnement des familles surendettées ;
- La méconnaissance du dispositif par le grand public, à laquelle il serait possible de remédier par un meilleur accompagnement des personnes relais dans les mairies ou les circonscriptions d'action sociale ;
- Une certaine légèreté dans le traitement des demandes de crédits bancaires ou non bancaires (« *crédits maisons* » *proposés par certains commerçants*), sachant toutefois que la très grande majorité des situations de surendettement résulte d'abord d'accidents de la vie et que la loi « Hamon » a récemment durci les conditions d'octroi des crédits à la consommation.

Les autres points principaux abordés par la commission concerne la comparaison du dispositif polynésien de surendettement avec celui pratiqué par la Nouvelle-Calédonie et les modalités de calcul des « restes à vivre » (*somme minimale devant être laissée au débiteur pour pouvoir vivre décemment*) pratiqués par la commission polynésienne de surendettement, en l'absence de minima sociaux.

* * * * *

À l'issue des débats, le projet de loi du pays portant modification de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers a fait l'objet de plusieurs amendements d'ordre technique et a recueilli un vote favorable unanime des membres de la commission.

En conséquence, la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de loi du pays ci-joint.

LES RAPPORTEURS

Armelle MERCERON

Antonio PEREZ