

Direction comptable et financière

Circulaire n° 2019-004

Mesdames et Messieurs les Directeurs des
Organismes Débiteurs de Prestations
et Directeurs comptables et financiers des
Caf et des Centres de ressources

Objet : Procédure de surendettement - impacts sur les modalités de gestion
des prestations et des créances de la branche Famille

Madame, Monsieur le Directeur,
Madame, Monsieur le Directeur comptable et financier

**La présente circulaire est un document d'information et de
synthèse qui décrit les évolutions de la procédure de
surendettement et leurs impacts sur les modalités de gestion des
droits aux prestations et des créances.**

**Elle s'accompagne d'un mode opératoire décrivant précisément
les tâches et activités de l'ensemble de la procédure, ainsi que
d'une annexe sur les voies de recours.**

Les mesures principales des textes législatifs régissant la procédure de
surendettement sont recensées ci-après :

- la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la
consommation dite « loi Lagarde » :
 - fixation à 8 ans de la durée maximale des plans conventionnels
de redressement et des mesures décidées par la commission de
surendettement,
 - fixation à 3 mois du délai de traitement des dossiers de
surendettement déposés auprès de la Banque de France,
 - mise en place de mesures imposées par la commission, de
rééchelonnement des dettes sans homologation judiciaire,
 - création de la procédure de rétablissement personnel sans
liquidation judiciaire,
 - suspension automatique des procédures d'exécution au stade de
la recevabilité du dossier.

⇒ *Mesures applicables depuis le 1^{er} novembre 2010.*

- la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires¹ :
 - mise en place de mesures recommandées ou imposées, sans phase amiable de conciliation,
 - suppression du réexamen automatique de la situation du débiteur à l'issue d'un moratoire.
- ⇒ *Mesures applicables à compter du 24 février 2014 aux procédures en cours.*

- la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation dite « loi Hamon » :
 - réduction à 7 ans de la durée maximale des plans conventionnels de redressement et des mesures décidées par la commission.
- ⇒ *Mesure applicable depuis le 1^{er} juillet 2016.*

- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle dite « loi Justice 21 »² :
 - suppression de l'homologation judiciaire des mesures recommandées par la commission de surendettement et des procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire,
 - allongement à 30 jours du délai de contestation des mesures imposées.
- ⇒ *Mesures applicables au 1^{er} janvier 2018 aux procédures en cours, sauf lorsque le juge d'instance a été saisi par la commission de surendettement aux fins d'homologation.*

- la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique dite « loi Sapin 2 »³ :
 - suppression de la phase amiable de conciliation en l'absence de bien immobilier,
 - allongement à 30 jours du délai de contestation du plan conventionnel de redressement par les créanciers.
- ⇒ *Mesures applicables aux dossiers de surendettement déposés à compter du 1^{er} janvier 2018.*

¹ Décret d'application n°2014-190 du 21 février 2014

² Décret d'application n° 2017-896 du 9 mai 2017

³ Décret d'application n° 2017-302 du 8 mars 2017

I. Ouverture de la procédure.....	4
A. Saisine de la commission par le débiteur.....	4
B. Recevabilité du dossier.	5
1. Examen de la recevabilité par la commission de surendettement.....	5
a. Personnes éligibles à la procédure.	5
b. Personnes non éligibles à la procédure.	6
c. Notification de la décision par la commission.....	7
2. Détermination de l'état du passif.	7
3. Modalités de traitement des créances alimentaires et des créances frauduleuses.	8
a. Les créances alimentaires.	8
b. Les créances frauduleuses.....	9
4. Impacts de la décision de recevabilité.	9
a. Suspension et interdiction des procédures d'exécution et de cessions des rémunérations.....	9
b. Rétablissement des aides personnelles au logement.	10
c. Remise de dette.	10
d. Traitement des oppositions à tiers détenteur.	11
e. Aides financières.	11
II. Orientation du dossier.....	12
A. La situation de l'allocataire n'est pas irrémédiablement compromise : mise en œuvre des mesures de traitement.....	12
1. L'élaboration d'un plan conventionnel de redressement en présence de bien immobilier.	12
a. Mise en œuvre du plan conventionnel.	13
b. Modalités d'exécution.	13
2. Les mesures imposées.	14
B. La situation de l'allocataire est irrémédiablement compromise : le rétablissement personnel.....	15
1. Rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.....	15
2. Rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.	16
a. Ouverture de la procédure.....	16
b. Déroulement de la procédure.	16
c. Clôture de la procédure.	17

Le surendettement des particuliers est défini par le code de la consommation comme l'impossibilité manifeste, pour le débiteur de bonne foi, de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.⁴

Le particulier qui se trouve dans une telle situation peut solliciter l'ouverture de la procédure devant la commission de surendettement (I).⁵

A l'issue de cette phase préparatoire, une décision d'orientation est prise par la commission (II). Le dossier fait l'objet :

- des mesures « classiques » de traitement du surendettement, si le débiteur se trouve en situation de surendettement sans que sa situation soit pour autant irrémédiablement compromise ;
- d'un rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire, si le débiteur se trouve en situation de surendettement irrémédiablement compromise.

I. Ouverture de la procédure.

Les personnes doivent déposer un dossier devant la commission de surendettement territorialement compétente. (A)

La commission dispose d'un délai de 3 mois à compter de la date de dépôt du dossier par le débiteur pour examiner la recevabilité de la demande, notifier sa décision, procéder à l'instruction et décider de son orientation. (B)⁶

NB : la pratique a consacré la simultanéité des décisions de recevabilité et d'orientation. En principe, elles sont le plus souvent prises au cours d'une même séance.

A. Saisine de la commission par le débiteur.

La commission de surendettement compétente est celle du lieu de domicile du débiteur.⁷

Le secrétariat de la commission est saisi par le débiteur au moyen d'une demande signée qui reprend :⁸

- ses nom, prénom et adresse,
- sa situation familiale et professionnelle,
- un état détaillé de ses revenus et des éléments actifs et passifs de son patrimoine, avec le nom et l'adresse des créanciers non professionnels.

Le débiteur reçoit une attestation de dépôt mentionnant la date de dépôt de son dossier.⁹

⁴ Articles L.711-1 et L.711-2 du Code de la consommation (C. consom.)

⁵ Articles L.712-1 à L.712-9 C. consom.

⁶ Articles L.721-2 et R.712-15 C. consom.

⁷ Article R.712-13 C. consom.

⁸ Articles R.721-1 et R.721-2 C. consom.

⁹ Article R.721-4 C. consom.

La production de l'attestation délivrée au débiteur est sans impact sur la gestion des droits et des créances.

Dans le cadre de l'instruction de la demande, la commission est en droit de demander aux créanciers la communication de tout renseignement sur la situation du débiteur (ressources, composition familiale, situation professionnelle...) et sur les procédures de conciliation amiable en cours, ainsi que la réalisation d'enquêtes sociales auxquelles les Caf sont tenues de répondre favorablement¹⁰.

La transmission à la commission des éléments du dossier allocataire satisfait à cette obligation.

Sur demande du débiteur, la commission peut, à compter du dépôt du dossier et jusqu'à la décision statuant sur la recevabilité de la demande, saisir le juge du tribunal d'instance aux fins de suspension des procédures d'exécution et cessations de rémunération.¹¹

**Les créanciers sont informés du dépôt de dossier de surendettement à compter de la décision de recevabilité de la demande.¹²
Les Caf sont systématiquement notifiées des décisions de recevabilité.**

B. Recevabilité du dossier.

1. Examen de la recevabilité par la commission de surendettement.

La commission de surendettement examine la recevabilité de la demande en vérifiant que les conditions suivantes sont remplies¹³ :

- le débiteur doit être une personne physique,
- les dettes déclarées doivent être de nature non professionnelle (*les créances alimentaires et frauduleuses sont exclues*),
- le débiteur doit être de bonne foi,
- un état de surendettement doit être constaté.

a. Personnes éligibles à la procédure.

La notion de personnes physiques éligibles à la procédure de surendettement a été précisée par la jurisprudence et étendue par la loi aux débiteurs de nationalité française (en situation de surendettement), domiciliés hors de France et ayant contracté des dettes non professionnelles auprès de créanciers établis en France. La Commission du lieu d'établissement de l'un des créanciers peut alors être saisie.¹⁴

En présence d'un couple, la demande peut être déposée par un seul membre, mais également de manière conjointe ou séparée par les deux personnes.

¹⁰ Article L.712-7 C. consom.

¹¹ Articles L.721-4 et L.721-6 C. consom.

¹² Article L.721-3 C. consom.

¹³ Articles L.722-1 et L.711-1 (personnes concernées) C. consom.

¹⁴ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (JORF du 9 février 1995)

- Dépôt d'un dossier de surendettement par un seul membre du couple

Lorsque le dossier est déposé par une seule personne, il convient de poursuivre le recouvrement des créances auprès du conjoint ou concubin à l'exception des créances d'Aah et des compléments associés.

- Dépôt d'un dossier de surendettement par les deux membres du couple

Les changements de situation familiale intervenant postérieurement au dépôt de dossier ne font pas échec à l'application aux deux membres du couple des mesures adoptées.

- le divorce prononcé après le dépôt d'un dossier par les deux membres du couple ne fait pas échec à la procédure,¹⁵
- une dette commune aux époux ne peut pas priver l'un des conjoints du bénéfice de la procédure,¹⁶
- l'inéligibilité d'une personne ne s'étend pas à son conjoint.¹⁷

b. Personnes non éligibles à la procédure.

La procédure de surendettement ne s'applique pas aux débiteurs professionnels qui relèvent de la procédure collective de règlement de leur passif, laquelle permet un effacement des dettes personnelles.¹⁸

Les débiteurs professionnels ayant cessé leur activité depuis plus d'un an ne sont pas exclus de la procédure, à la condition que leur endettement ne soit pas lié à leur activité passée.

Ainsi, peuvent être concernés :

- les commerçants qui relèvent de certaines procédures,¹⁹
- les agriculteurs,²⁰
- les professions libérales,
- les auto-entrepreneurs et micro-entrepreneurs.

Les personnes morales sont exclues d'office, du fait qu'elles relèvent des dispositions sur les procédures collectives traitées par le Tribunal de Commerce.

¹⁵ CIV 2^{ème} du 20 octobre 2005, pourvoi 04-04089 : « Aucune disposition n'exige, pour que la demande de traitement de leur situation de surendettement formée par deux époux soit recevable, que ceux-ci demeurent unis par les liens du mariage lors de l'élaboration du plan. »

¹⁶ CIV 1^{ère} du 17 mai 1993, pourvoi 92-04075 : « Le fait qu'une dette soit commune entre des époux ou qu'ils en soient tenus solidairement n'est pas de nature à priver l'un des conjoints du bénéfice des procédures de règlement amiable ou de redressement judiciaire civil. »

¹⁷ CIV 1^{ère} du 22 janvier 2002, pourvoi 01-04020

¹⁸ Article L.643-11 du code de commerce

¹⁹ Lois n°84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et n°85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement des entreprises et à la liquidation judiciaire

²⁰ Loi n°88-1202 du 30 décembre 1988 a organisé les procédures de règlement amiable, de redressement et de liquidation judiciaires

c. Notification de la décision par la commission.²¹

Si le dossier est irrecevable, la décision est notifiée au seul débiteur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Si le dossier est recevable, la décision est notifiée au débiteur, aux créanciers, aux établissements de paiement et aux établissements de crédit teneurs de comptes du déposant par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

La décision de recevabilité est systématiquement notifiée à la Caf d'appartenance du débiteur, même en l'absence de créance Caf, pour le rétablissement si besoin des droits aux aides au logement

2. Détermination de l'état du passif.

Il s'agit de toutes créances de nature personnelle, à l'exclusion des dettes alimentaires et de celles ayant pour origine des manœuvres frauduleuses : elles sont totalement exclues de la procédure de surendettement au sens où elles ne peuvent faire l'objet d'aucune remise, ni de rééchelonnement et ni d'effacement.²²

Après examen de la recevabilité, la commission dresse l'état du passif du débiteur et l'en informe conjointement à l'envoi de la décision de recevabilité.²³

La commission en informe également les créanciers :

- soit par voie postale (lettre recommandée avec avis de réception),²⁴
- soit par télécopie ou courrier électronique.²⁵

En cas de désaccord, les créanciers disposent de 30 jours pour fournir les informations relatives à leurs créances, notamment leur nature et leur montant.²⁶

Remarque : le délai de contestation par le débiteur de l'état du passif est de 20 jours.²⁷

A la demande du débiteur ou de la commission, une procédure de vérification de la validité des créances et du montant des sommes réclamées peut être engagée devant le juge du tribunal d'instance.²⁸

²¹ Article R.722-1 C. consom.

²² Article L.711-4 C. consom.

²³ Articles L.723-1, L.723-2 et R.723-5 C. consom.

²⁴ Article R.723-1 C. consom.

²⁵ Article R.723-3 alinéa 3 C. consom.

²⁶ Article R.723-3 alinéa 1 C. consom.

²⁷ Article R.723-8 C. consom.

²⁸ Articles L.723-3 et L.723-4, R.723-6 et R.723-7 C. consom.

3. Modalités de traitement des créances alimentaires et des créances frauduleuses

a. Les créances alimentaires.

Dans le cadre du recouvrement des pensions alimentaires, la Caf est créancière à la fois au titre de :

- l'avance de pension alimentaire versée au créancier d'aliment (RAV ou RSF),
- l'arriéré de pension alimentaire dû au créancier d'aliment (RAP),
- des frais de gestion de 7,5 % ou 10 % (RFG).²⁹

Remarque : *tout débiteur peut potentiellement être allocataire et débiteur d'aliments sur un autre dossier. Dans ce cas, les deux dossiers doivent être traités simultanément, du fait que les dettes alimentaires du débiteur, positionnées sur le dossier de la créancière ne pourront pas être rapatriées.*

- L'avance sur pension alimentaire et les arriérés de pension alimentaire constituent des dettes alimentaires exclues du dispositif de surendettement

L'exclusion des arriérés de pension alimentaire et des avances d'Asf de la procédure de surendettement doit être demandée de manière systématique. En cas de refus de la commission d'exclure ce type de dette, la prise en compte de ce type de créance doit être contestée (cf. jurisprudence supra). Les Caf sont invitées à informer la Cnaf des difficultés d'application de cette règle.

Par avis du 5 septembre 2016, la Cour de cassation a considéré que constituent pour le débiteur surendetté, une dette alimentaire exclue de l'effacement des dettes dans la procédure de rétablissement personnel du débiteur d'aliments³⁰ :

- la créance d'Asf versée, à titre d'avance sur créance alimentaire impayée, par la Caf qui est subrogée dans les droits du créancier d'aliments³¹ ;
- la créance de la Caf qui reçoit mandat du créancier d'aliments pour recouvrer le surplus de la pension alimentaire dont le non-paiement a donné lieu au versement de l'Asf.³²

La circulaire ministérielle du 15 décembre 2017 relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers³³ entérine cette position en précisant que « le caractère alimentaire d'une créance est étroitement lié à la personne du créancier et à l'obligation alimentaire définie par le code civil. La créance perd son caractère alimentaire dès lors que le lien entre le créancier et le fournisseur d'aliment est indirect ».

²⁹ Article R.581-6 du Code de la sécurité sociale (CSS)

³⁰ Cour de cassation, avis du 5 septembre 2016, pourvoi 16-70007

³¹ Article L.581-2 alinéa 3 CSS

³² Article L.581-3 alinéas 1 et 2 CSS

³³ Annule et remplace circulaires ministérielles des 9 août 2011 et 22 juillet 2014

- S'agissant des frais de gestion, ce sont des créances de l'organisme débiteur de prestations familiales qui ne présentent pas de caractère alimentaire.

Ces indus peuvent faire l'objet sur demande du débiteur, d'une remise de dette. A défaut, ils peuvent faire l'objet d'une mesure de rééchelonnement ou d'effacement.³⁴

Remarque : les remises de dette accordées au titre des frais de gestion ne sont actuellement pas identifiables dans l'outil NSF (évolution programmée).

b. Les créances frauduleuses.

Les modalités de traitement sont exposées dans la LC 2012-142 du 31 août 2012 relative aux nouvelles mesures de la LFSS pour 2012 en matière de lutte contre la fraude, dans la partie 1.1.5 (L'exclusion des créances frauduleuses des procédures de surendettement civil).

La suspicion de fraude ne suffit pas à exclure la créance de la procédure de surendettement. L'exclusion n'est admise que si l'origine frauduleuse de la dette est établie :

- par une décision de justice (un dépôt de plainte ne suffit pas),
- ou une sanction prononcée par la Caf au titre des avertissements et pénalités financières.³⁵

Dès réception de l'information de l'état du passif, si des créances frauduleuses y sont répertoriées, la Caf doit demander leur exclusion.

4. Impacts de la décision de recevabilité

La décision de recevabilité emporte plusieurs effets sur la gestion des prestations.

a. Suspension et interdiction des procédures d'exécution et de cession des rémunérations.³⁶

La décision de la commission déclarant recevable la demande du débiteur entraîne suspension et interdiction des procédures d'exécution diligentées à l'encontre de ses biens ainsi que des cessions de rémunération consenties par celui-ci.

Remarque : cette interdiction ne s'applique pas aux créances locatives lorsqu'une décision judiciaire a accordé des délais de paiement au débiteur.

S'agissant des dettes concernées au regard de la décision de recevabilité, la suspension et l'interdiction des procédures d'exécution portent uniquement sur les **dettes implantées avant la décision de recevabilité.**

³⁴ Chapitre 802 du suivi législatif Asf

³⁵ Article L.114-17 CSS

³⁶ Articles L.722-2 à L.722-5, R.722-5 à R.722-8 C. consom.

Ce principe a pour conséquence :

➤ **l'interruption des prélèvements sur prestations en recouvrement des indus**

Le recouvrement amiable n'est pas strictement une procédure d'exécution ou de cession des rémunérations. Toutefois, le prélèvement sur prestations effectué en remboursement de créance est assimilable à une procédure d'exécution au sens où ce mode de remboursement, à l'instar des saisies, est mis en œuvre sans recueil préalable de l'accord du débiteur.³⁷

Dès réception de la notification de recevabilité, le prélèvement sur prestations doit être interrompu.

S'agissant des sommes prélevées le cas échéant après la décision de recevabilité, celles-ci doivent être reversées mais uniquement sur manifestation du débiteur.

Par ailleurs, en l'absence de demande expresse de la Banque de France (formalisée par voie de courrier) d'actualiser les créances, le recouvrement des dettes implantées après la décision de recevabilité doit être poursuivi.

➤ **la suspension de toutes saisies**

Si le débiteur faisait l'objet d'une saisie des rémunérations, celle-ci doit être suspendue. En pratique, si le dossier a été confié à un huissier, il convient de l'informer dans les meilleurs délais afin de mettre fin à la procédure. Le tribunal d'instance peut également être informé directement par la commission et il adressera alors spontanément la décision de mainlevée.

b. Rétablissement des aides personnelles au logement.³⁸

La décision de recevabilité emporte rétablissement des droits aux aides personnelles au logement en secteur locatif.

Le traitement tardif par la Caf de la décision de recevabilité peut la conduire à procéder à un rappel. Dans ce cas, il se fait en principe au profit du bailleur, sous réserve de l'absence de résiliation du bail.

Cette disposition n'est pas applicable aux accédants à la propriété.

c. Remise de dette.

Conformément au barème de référence en matière de remise de dette, le surendettement constitue une situation à prendre en considération pour le prononcé du taux de remise.

En matière fiscale, la saisine de la commission de surendettement vaut demande de remise gracieuse pour les dettes d'origine fiscale.³⁹

³⁷ CA Paris du 25 septembre 2012, pourvoi 12/00013

³⁸ Article L.722-10 C. consom.

³⁹ Article R*247 A-1 du Livre des procédures fiscales

d. Traitement des oppositions à tiers détenteur.

Les comptables du trésor peuvent notifier des oppositions à tiers détenteur aux Caf pour les dettes de nature alimentaire (par exemple les frais de cantine ou les frais d'hospitalisation).

Ces dettes, compte tenu de leur nature alimentaire, peuvent être saisies pour le compte du Trésor public par voie de retenue sur prestations.⁴⁰

La Cour de cassation dans le cadre de l'application des dispositions du code de la consommation, restreint la qualification de dettes alimentaires⁴¹ aux seules pensions alimentaires. Selon l'avis de la Cour de cassation, l'absence de lien direct entre créancier et fournisseur d'aliment conduit à ne pas pouvoir considérer les dettes pour frais de cantine ou frais d'hospitalisation comme dettes alimentaires, susceptibles de faire l'objet d'opposition à tiers détenteur.

La Caf n'a pas à se prononcer sur la nature des créances de tiers. Il appartient aux services du Trésor public de tirer les éventuels enseignements de l'avis de la Cour de cassation.

- en l'absence de contestation du débiteur, le prélèvement sur prestations doit être poursuivi ;
- si contestation du débiteur, ce dernier doit être orienté vers le Trésor Public en sa qualité de créancier.

e. Aides financières.

La commission de surendettement peut inviter le débiteur à demander une mesure d'aide ou d'action sociale à tout moment de la procédure.⁴²

Parallèlement, en déposant sa déclaration de surendettement, le débiteur s'engage à s'abstenir de tout acte susceptible d'aggraver sa situation financière.

En conformité avec le dispositif de surendettement, les aides financières sous forme de prêt n'ont pas vocation à être octroyées en cas de surendettement.⁴³

II. Orientation du dossier.

La commission de surendettement décide de l'orientation du dossier, en fonction de la situation financière du débiteur :⁴⁴

- si elle n'est pas irrémédiablement compromise, des mesures de traitement peuvent être prescrites : plan conventionnel ou mesures imposées (A) ;

⁴⁰ Article L.553-4 CSS

⁴¹ Cour de cassation, avis du 8 octobre 2007 : « Ne constituent pas des dettes alimentaires du débiteur surendetté les dettes à l'égard d'une collectivité publique pour des créances portant sur des frais de restauration scolaire, d'accueil périscolaire ou de centre de loisirs. »

⁴² Article L.712-9 C. consom.

⁴³ Lettre circulaire LC-2000-217 du 25 octobre 2000

⁴⁴ Articles L.724-1 et R.724-1 C. consom.

- si elle est irrémédiablement compromise : le débiteur sera orienté vers la mesure de rétablissement personnel, avec ou sans liquidation judiciaire (B).

La commission dispose d'un délai de 3 mois pour statuer sur l'orientation du dossier, par voie de décision motivée qui est notifiée par lettre simple⁴⁵, au débiteur et aux créanciers.

La décision est contestable au titre des mesures imposées par la commission ou de l'orientation vers une procédure de rétablissement personnelle avec ou sans liquidation judiciaire.⁴⁶

Dans la majorité des cas, les décisions de recevabilité et d'orientation seront contestées en même temps.⁴⁷

En l'absence d'enjeu majeur pour les Caf comparativement à d'autres créanciers, les Caf ne sont pas susceptibles de contester les décisions d'orientation.

A. La situation de l'allocataire n'est pas irrémédiablement compromise : mise en œuvre des mesures de traitement.

A l'examen de la demande, si les ressources ou l'actif du débiteur le permettent, la commission prescrit les mesures de traitement ci-après dont la durée ne peut excéder 7 ans.⁴⁸

Cette durée peut être supérieure lorsque le débiteur est propriétaire d'un bien immobilier constituant sa résidence principale et si les mesures permettent d'éviter la cession.⁴⁹

1. L'élaboration d'un plan conventionnel de redressement en présence de bien immobilier.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la phase de conciliation prévue au titre de l'élaboration du plan conventionnel de redressement a été supprimée en l'absence de bien immobilier. La commission prescrit directement des mesures qui s'imposent aux créanciers comme au surendetté.

Si le débiteur est propriétaire d'un bien immobilier, la phase de conciliation, peut être mise en œuvre, à titre facultatif.

a. Mise en œuvre du plan conventionnel.

La commission recherche un accord entre les parties pour l'établissement du plan conventionnel de redressement. En raison de sa nature contractuelle⁵⁰, la

⁴⁵ Article L.721-2 C. consom.

⁴⁶ Articles L.733-10, L.741-4 et L.742-2 C. consom.

⁴⁷ CA Nancy du 13 mai 2013, pourvoi 1076/13, 12/02983 pour exclusion de la procédure de surendettement de deux indus ayant fait l'objet de sanctions financières.

⁴⁸ Article L.724-1 C. consom.

⁴⁹ Article L.732-3 alinéas 1 et 2 C. consom.

⁵⁰ Article L.732-1 C. consom.

mise en œuvre du plan est subordonnée à l'approbation du débiteur et des principaux créanciers.⁵¹

Le plan est notifié aux créanciers par lettre recommandée avec demande d'avis de réception : la proposition de plan peut être refusée dans un délai de 30 jours. A défaut, l'accord du créancier est réputé acquis.⁵²

Le plan peut comporter à la fois des mesures de redressement et des mesures tendant à faciliter son exécution, telles que le report ou le rééchelonnement du paiement des dettes ou la remise de dette.⁵³

Il entre en vigueur à la date fixée par la commission ou au plus tard le dernier jour du mois suivant la date du courrier par lequel la commission informe les parties de son approbation.⁵⁴

b. Modalités d'exécution.

En cours de plan, l'aggravation de la situation financière du débiteur de nature à obérer le remboursement de l'intégralité des dettes, peut conduire la commission à suspendre l'exigibilité des créances pour une durée maximum de 2 ans (moratoire) ou à procéder à un effacement partiel des dettes.⁵⁵

Au terme du moratoire, le débiteur dispose d'un délai de 3 mois pour demander un réexamen de sa situation à la commission, dans les mêmes formes qu'une saisine initiale.⁵⁶

NB : un nouveau moratoire ne pourra pas être imposé par la commission.

Egalement, le plan mentionne que l'inexécution des mesures prévues entraîne sa caducité 15 jours après mise en demeure restée infructueuse,⁵⁷ adressée au débiteur de respecter ses obligations.

2. Les mesures imposées⁵⁸

En cas d'échec de la mission de conciliation, la commission peut imposer des mesures de traitement sur demande du débiteur.

Remarque : la mise en œuvre de ces mesures ne nécessite pas d'homologation par le juge d'instance, depuis l'entrée en vigueur de la « loi Justice 21 » en date du 1^{er} janvier 2018 en considération de leur précédente qualification de mesures recommandées.

⁵¹ Article L.732-1 C. consom.

⁵² Articles L.732-3 alinéa 3 et D.732-3 C. consom.

⁵³ Article L.732-2 C. consom.

⁵⁴ Article R.732-1 C. consom.

⁵⁵ Articles L.732-4 et R.733-4 C. consom.

⁵⁶ Articles L.733-2 et R.733-5 C. consom.

⁵⁷ Article R.732-2 C. consom.

CIV 2^{ème} du 7 juillet 2005, pourvoi 03-17535 : « Le plan conventionnel de redressement prévoyant que le défaut d'exécution entraîne de plein droit sa caducité quinze jours après une mise en demeure adressée au débiteur d'avoir à exécuter ses obligations et restée infructueuse, les créanciers recouvrent alors leur droit de poursuite individuelle sans avoir à saisir au préalable le juge de l'exécution. »

⁵⁸ Articles L.733-1 et suivants C. consom.

Une information est faite selon le formalisme suivant :⁵⁹

- impossibilité d'obtenir un accord sur le plan conventionnel notifié au débiteur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et aux créanciers par lettre simple ;
- demande de mesures imposées par le débiteur notifiée aux créanciers par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, lesquels disposent d'un délai de 15 jours pour formuler des observations ;
- mesures souhaitées par la commission, notifiées au débiteur et aux créanciers par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ouvrant un délai de 30 jours pour contester ;
- mesures imposées par la commission à l'expiration du délai, notifiées au débiteur et aux créanciers par lettre simple.

Les mesures de traitement peuvent être générales ou spéciales :

- Les **mesures générales** sont de 4 ordres :
 - le rééchelonnement des dettes ou le report de leur paiement ;
 - l'imputation des paiements sur le capital ;
 - la réduction des taux d'intérêt ;
 - la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires.
- La commission peut également imposer deux **mesures spéciales** :⁶⁰
 - la réduction du montant des prêts immobiliers restant dus après la vente forcée du logement principal ;
 - l'effacement partiel des dettes.

Les mesures imposées devenues opposables ne permettent plus aux créanciers d'exercer des procédures d'exécution à l'encontre des biens du débiteur, pendant la durée d'exécution de ces mesures.⁶¹

Cependant, les créanciers dont l'existence n'a pas été signalée par le débiteur et qui n'ont pas été avisés de ces mesures par la commission ne sont pas concernés.⁶²

Remarque : *lorsque la situation du débiteur en cours d'exécution des mesures de traitement exposées, devient irrémédiablement compromise, il peut saisir le secrétariat de la commission par lettre simple pour bénéficier de la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire.*⁶³

*Selon que la commission décide de faire droit ou non à la demande, un délai de recours de 15 jours est ouvert aux créanciers auprès de la Banque de France selon les mêmes modalités de contestation de la décision de recevabilité.*⁶⁴ (cf. Annexe - Voies de recours)

⁵⁹ Articles R.733-1 à R.733-3, R.733-6 et R.733-8 C. consom.

⁶⁰ Article L.733-4 C. consom.

⁶¹ Article L.733-16 C. consom.

⁶² Article L.733-15 C. consom.

⁶³ Articles L.724-2 et R.724-3 C. consom.

⁶⁴ Articles L.724-3 et L.724-4, R.724-4 à R.724-8 C. consom.

B. La situation de l'allocataire est irrémédiablement compromise : le rétablissement personnel.

Les débiteurs se trouvant dans l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures ordinaires de traitement du surendettement peuvent bénéficier de la procédure de rétablissement personnel, au début ou en cours de procédure.

Il existe deux procédures différentes :

- rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ;
- rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

1. Rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

Lorsque le débiteur ne dispose d'aucun bien, la commission de surendettement peut décider un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.⁶⁵

- le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels, indispensables à l'exercice de son activité professionnelle,
- ou son actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient disproportionnés au regard de leur valeur vénale.

Cette décision a immédiatement force exécutoire, sans passage devant le juge d'instance pour homologation judiciaire.

Le rétablissement personnel entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur arrêtées à la date de la commission ayant imposé l'effacement.⁶⁶

Remarque : en matière d'Apl, l'article 118 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018⁶⁷ portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (dite « ELAN ») étend le bénéfice du protocole de cohésion sociale au cas d'effacement de la dette locative dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel. Dans ce cas, le rétablissement du droit à l'Apl est calculé sur la base de l'indemnité d'occupation fixée par voie de jugement, sans rappel d'Apl, compte tenu de l'effacement de la dette.

2. Rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

a. Ouverture de la procédure.

La procédure peut être mise en œuvre à plusieurs étapes :

- sur saisine du juge par la commission ayant obtenu l'accord du débiteur⁶⁸ et informé les parties⁶⁹, après instruction du dossier⁷⁰ ou à la

⁶⁵ Articles L.724-1 1° et L.741-1 C. consom.

⁶⁶ Article L.741-2 C. consom.

⁶⁷ Article L.714-1 C. consom.

⁶⁸ Articles L.742-1 et R.742-1 C. consom.

⁶⁹ Articles R.724-7 et R.742-3 C. consom.

suite d'un moratoire⁷¹, lorsque celle-ci constate que le débiteur n'est pas dans une situation justifiant l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ;

- à l'initiative du juge d'instance et avec l'accord du débiteur recueilli à l'audience⁷² : à l'occasion d'une vérification de créances, d'une contestation portant sur des mesures imposées par la commission⁷³, ou lors d'une contestation portant sur la décision de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

b. Déroulement de la procédure.

Le juge saisi d'une demande de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire convoque le débiteur et les créanciers connus un mois au moins avant la date de l'audience par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.⁷⁴

La Caf doit impérativement se présenter ou se faire représenter à cette audience, notamment si elle souhaite contester la bonne foi ou la situation irrémédiablement compromise du débiteur ; hormis si une procédure écrite a été privilégiée en accord avec le tribunal d'instance.

Le jugement d'ouverture suspend les procédures d'exécution et cessions de rémunération, lesquelles sont interdites jusqu'au jugement de clôture.⁷⁵

Le redressement personnel ne suspend pas l'engagement de poursuites visant à l'obtention d'un titre exécutoire. Toutefois, compte tenu des frais de procédure, il n'est pas opportun de poursuivre les procédures en cours, dans la mesure où à terme les dettes seront potentiellement effacées.

Un mandataire peut être désigné pour dresser un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifier les créances et évaluer les éléments d'actif et de passif de son patrimoine.⁷⁶

Le mandataire ou le juge procède aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers.⁷⁷

Le jugement est notifié aux parties et un avis est publié au Bodacc dans les 15 jours à compter de la date de son prononcé ou de la réception du jugement par le mandataire éventuel.⁷⁸

Dans un délai de 2 mois à compter de la publicité du jugement d'ouverture, les créanciers doivent déclarer leurs créances au mandataire ou, à défaut de mandataire, au greffe du tribunal d'instance, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.⁷⁹

⁷⁰ Article L.742-1 C. consom.

⁷¹ Article L.733-2 C. consom.

⁷² Article R.742-2 C. consom.

⁷³ Article L.742-2 C. consom.

⁷⁴ Articles L.742-3 et R.742-4 C. consom.

⁷⁵ Article L.742-7 C. consom.

⁷⁶ Articles L.742-4 et L.742-12 C. consom.

⁷⁷ Article L.742-8 C. consom.

⁷⁸ Article R.742-9 C. consom.

⁷⁹ Article R.742-11 et suivants C. consom.

Les créances qui n'ont pas été produites dans ce délai sont éteintes, sauf si le juge prononce un relevé de forclusion à la suite de la saisine du créancier dans les 6 mois de la publicité du jugement.⁸⁰

Les Caf, de par leur mission, ne sont pas appelées à demander un relevé de forclusion.

Une fois les créances déclarées, le mandataire désigné ou le greffe du tribunal établit le bilan économique et social du débiteur dans les 6 mois suivant la publicité du jugement. Ce bilan est adressé en recommandé avec accusé de réception au débiteur et aux créanciers. Ceux-ci peuvent contester l'état des créances au plus tard 15 jours avant l'audience.⁸¹

c. Clôture de la procédure.

Lors de l'audience, le juge arrête les créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur ou, le cas échéant, la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif.⁸²

La procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire peut être clôturée :

- soit pour insuffisance d'actif par le même jugement que celui ordonnant l'ouverture de la procédure ;⁸³
- soit pour insuffisance d'actif ;⁸⁴
- soit après liquidation des biens du débiteur.⁸⁵

La clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur nées antérieurement au jugement d'ouverture.⁸⁶

Ainsi, les créances nées après le jugement d'ouverture, compte tenu de la date de notification, ne sont pas effacées, même si le fait générateur à l'origine existait avant ce jugement.⁸⁷

Exemple 1 :

*Indu implanté/notifié le **16 avril 2018** pour la période du 1^{er} décembre 2016 au 31 mars 2017.*

*Jugement d'ouverture du **7 janvier 2018**.*

=> La créance est née postérieurement au jugement d'ouverture et ne doit pas être effacée.

⁸⁰ Articles L.742-10 et R.742-13 C. consom.

⁸¹ Articles R.742-14 et R.742-16 C. consom.

⁸² Article R.742-17 C. consom.

⁸³ Article L.742-20 C. consom.

⁸⁴ Article L.742-21 alinéa 2 C. consom.

⁸⁵ Article L.742-21 alinéa 1 C. consom.

⁸⁶ Article L.742-22 C. consom.

⁸⁷ CIV 2^{ème} du 6 juin 2013, pourvoi 12-19.655 : « Les dettes nées après le jugement d'ouverture ne sont pas effacées par la procédure de rétablissement personnel ».

Exemple 2 :

*Indu implanté/notifié le **16 avril 2018** pour la période du 1^{er} décembre 2016 au 31 mars 2017.*

*Jugement d'ouverture du **9 mai 2018**.*

=> La créance est née antérieurement au jugement d'ouverture et doit donc être effacée.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur le Directeur, Madame, Monsieur le Directeur comptable et financier, à l'assurance de ma considération distinguée.

**Le Directeur général délégué,
chargé des politiques
familiales et sociales**

**Le Directeur comptable et
financier national**

Frédéric MARINACCE

Jean-Baptiste HY