



**139**

NUMÉRO

Jeudi 5 juin 2003

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

## « PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE »

(saisine gouvernementale)

**Titres I, II, III et V**

RAPPORTEURE :  
FRÉDÉRIQUE RASTOLL  
AU NOM DE LA SECTION  
DU CADRE DE VIE  
PRÉSIDIÉE PAR  
MICHÈLE ATTAR

Au cours du dernier siècle, l'urbanisation de notre pays s'est accélérée sous la poussée de l'industrialisation et de l'exode rural. Les destructions massives de la dernière guerre et le baby-boom sont venus accroître le besoin en logements et ont alimenté une véritable crise qui a culminé en 1954. Les grands ensembles construits dans l'urgence à la périphérie des villes sont le fruit de cette crise.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE  
DES  
10 ET 11 JUIN 2003

## **I – UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN ÉVOLUTION DEPUIS VINGT ANS**

Même si, assez rapidement, les risques liés à la mono-fonctionnalité des quartiers et à l'édification de tours et de barres ont été dénoncés, notamment par notre assemblée dans l'avis rapporté par M. Robert Lion en 1975, ce n'est véritablement que depuis une vingtaine d'années qu'une politique de la ville s'est développée, alternant traitement spécifique et banalisation des mesures, multipliant et superposant les zones d'intervention.

C'est ainsi qu'aux premières interventions sociales sur les quartiers dégradés a succédé la mise en place d'un Conseil interministériel des villes, d'un fonds social urbain et de la Délégation interministérielle à la ville, afin d'assurer une meilleure coordination des actions conduites sur le terrain. La nomination d'un ministre d'Etat chargé de la Ville en 1990 a permis une institutionnalisation de la politique de la ville.

Au fil des ans, le périmètre d'intervention s'est élargi. Alors qu'en 1977 la procédure Habitat vie sociale (HVS) concernait une quinzaine de quartiers dans lesquels des réhabilitations de cités d'HLM étaient programmées, la procédure de développement social des quartiers (DSQ) couvrait 155 quartiers avec des missions étendues aux aspects économiques, sociaux, culturels et à la prévention de la délinquance.

Avec le contrat de ville initié en 1989, l'échelle géographique change, passant du quartier à la ville puis à l'agglomération. En 1996, la loi relative au Pacte de relance pour la ville (PRV), élaborée dans un esprit de discrimination territoriale, met en place différentes zones franches urbaines bénéficiant de mesures spécifiques visant à développer l'activité économique et l'emploi.

On recense en 2003 :

- 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) réparties sur 491 communes regroupant 4,7 millions d'habitants et bénéficiant de mesures dérogatoires concernant l'attribution de logements sociaux, l'éducation, l'implantation d'activités ;

- 416 Zones de redynamisation urbaines (ZRU) couvrant 342 communes et concernant 3,2 millions d'habitants. Elles se définissent en fonction de critères spécifiques parmi les ZUS ;

- 44 Zones franches urbaines (ZFU) réparties sur 58 communes regroupant 768 000 habitants et présentant des caractéristiques socio-économiques les plus dégradées. Des mesures fiscales et sociales particulières y sont plus développées.

## **II – LE PROJET DE LOI SOUMIS À L'AVIS DE NOTRE ASSEMBLÉE PREND EN COMPTE CETTE ÉVOLUTION**

### **A- Une politique d'équité territoriale**

Dans son exposé des motifs, ce projet constate qu'en dépit des efforts engagés depuis une

vingtaine d'années la crise urbaine et sociale persiste dans des quartiers mono-fonctionnels concentrant des familles économiquement et socialement fragilisées dans des conditions d'habitat et un cadre de vie médiocres et parfois indignes.

C'est pourquoi il propose qu'un effort particulier soit porté pendant cinq années consécutives sur les 4,7 millions d'habitants des ZUS afin que celles-ci retrouvent un marché pour l'offre de logements favorisant la mixité sociale. Il impulse une logique de projets à inscrire dans un cadre contractuel, simplifie l'accès aux financements nationaux par la mise en place d'un guichet unique, consolide la maîtrise d'ouvrage et restructure les dispositifs opérationnels.

### **B - Des objectifs de résultats transversaux**

Pour la période 2004-2008, il est prévu de rétablir dans les quartiers en difficulté des conditions de vie économique et sociale comparables à celles des autres habitants de l'agglomération.

En accord avec les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, il fixe notamment des objectifs de résultats concernant la réduction du chômage, le développement économique, l'amélioration de l'habitat, l'accès aux soins, la réussite scolaire, la sécurité...

### **C – Des mesures d'exonérations fiscales et sociales pour 41 nouvelles zones franches urbaines (ZFU)**

Quarante-et-une nouvelles zones franches urbaines viennent s'ajouter aux quarante-quatre mises en place en 1996 par la loi relative au pacte de relance pour la ville. Un bilan présenté en 2001 montrait que le nombre de salariés présents dans les ZFU était passé de 31 000 à 57 000 entre 1997 et 1999 et qu'un quart des salariés exonérés y résidait ; un nouveau bilan présenté en 2002 fait état de 11 000 entreprises installées et de 45 000 emplois créés en cinq ans.

Au-delà des « effets d'aubaine » dénoncés, le dispositif reconduit après quelques correctifs est donc conforté, permettant la gradation de l'action de l'Etat en fonction du degré de difficulté des quartiers.

## **III – PERMETTRE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE VILLE**

### **A – Création d'un observatoire national**

Afin de mieux répondre aux critiques qui avaient été formulées dans différents rapports concernant l'absence d'outils de mesure permettant une évaluation globale de la politique de la ville, alors que chacun s'accordait pour dire que si rien n'avait été fait la situation dans ces quartiers serait certainement bien plus dégradée qu'elle ne l'est aujourd'hui, la mise en place d'un observatoire est prévue.

Cet observatoire national des zones urbaines sensibles travaillera sur la base d'indicateurs de résultats pour l'action en faveur de l'emploi, de l'habitat et du renouvellement urbain, de la santé, de la réussite scolaire, de la sécurité et des services

publics. Différents rapports présentés au Parlement et aux autorités locales devraient compléter cette indispensable information des décideurs.

## **B – Une agence nationale pour la rénovation urbaine**

La création d'un établissement public à caractère industriel et commercial permettra de regrouper les différents financements nationaux consacrés à la rénovation urbaine de façon à en faciliter l'accès.

Cette concentration des moyens financiers de l'Etat sur les ZUS ne doit pas se faire au détriment des autres actions de la politique de la ville qui doit se poursuivre dans le souci du respect des engagements déjà pris dans le cadre de différents contrats et de continuité de l'action publique.

## **IV – LES MOYENS FINANCIERS PRÉVUS POUR LA RÉNOVATION URBAINE**

La participation de l'Etat s'élèvera à 2,5 milliards d'euros entre 2004 et 2008, soit 465 millions d'euros par an.

Le programme de rénovation urbaine, outre les crédits d'Etat qui réunissent des crédits du ministère du Logement et du ministère de la Ville, bénéficiera des contributions de la Caisse des dépôts et consignations (fonds de renouvellement urbain et prêts sur fonds d'épargne), des organismes d'HLM, des collectivités locales et de leurs groupements, de l'Union européenne et de l'Union économique et sociale pour le logement.

On peut regretter la faiblesse des crédits d'Etat au regard des autres contributions, alors que la politique de la ville, interministérielle par essence, doit garder à l'Etat son rôle d'impulsion, d'orientation et de coordination.

## **V – RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES RENCONTRÉES SUR LE TERRAIN PAR LES COLLECTIVITÉS**

Diverses mesures sont proposées afin de palier les insuffisances constatées en matière de maîtrise d'ouvrage, de faciliter le fonctionnement des groupements d'intérêt public, d'élargir les missions de la Caisse de garantie du logement locatif social, notamment pour permettre la restructuration des organismes d'HLM, de simplifier certaines procédures d'urbanisme et, enfin, de réviser le mode de gouvernance des sociétés anonymes d'HLM.

La nouvelle mission de la CGLLS pour la restructuration des organismes d'HLM devra s'appuyer sur une étude préalable fixant les objectifs recherchés à travers cette restructuration.

Quant à la modification de l'actionnariat et de la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM, si elle peut se poser légitimement afin de redonner aux différents acteurs concernés une place dans le fonctionnement de ces organismes, offices et SEM, très présents dans les ZUS, devraient être également

englobés dans cette réforme qui verrait entrer dans la gouvernance notamment les partenaires sociaux et actionnaires historiques, les locataires et accédants, les collectivités locales, les salariés de l'organisme et des personnalités qualifiées.

## **VI – LE TRAITEMENT DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ**

Le Conseil économique et social se félicite de retrouver dans le présent projet de loi des préconisations formulées dans son avis du 24 septembre 2002 sur les copropriétés en difficulté.

Concernant les administrateurs provisoires désignés par le juge en cas de signalement de difficultés financières d'un syndicat de copropriétaires, il approuve la fixation par décret de leur qualification.

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle pour les syndicats de copropriétaires lorsque l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat devrait permettre de renforcer les moyens d'action de redressement des copropriétés.

La loi prévoit l'utilisation de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de carence du syndicat de copropriétaires à redresser la situation en dépit d'une intervention publique lourde. Le Conseil économique et social approuve cette disposition, sous réserve que l'action des opérateurs soit juridiquement sécurisée et qu'une assistance au relogement soit apportée aux propriétaires occupants touchés par l'expropriation.

## **Conclusion**

Ce projet marque une étape dans la politique des pouvoirs publics en faveur de la rénovation des quartiers les plus dégradés.

Ce programme doit s'intégrer dans une politique plus vaste de dimension interministérielle, celle de la ville, se décliner en partenariat avec les collectivités locales et en association étroite avec les habitants concernés.

Il ne doit pas toutefois se réaliser au détriment d'une politique active en faveur du logement, au moment où la pénurie de logements est fortement ressentie.

## NOTE FLASH

**Assemblée plénière**  
10 et 11 juin 2003

**FREDERIQUE  
RASTOLL**

**Depuis 1999, Membre du  
CES**

Présidente du groupe des  
Français établis hors de  
France, de l'épargne et du  
logement

Membre de la section du  
Cadre de vie du CES

Membre de la Délégation  
aux droits des femmes et  
à l'égalité des chances  
entre hommes et femmes  
du CES

**De 1989 à 1997**

Présidence de la  
Confédération générale du  
logement (Association  
nationale de défense des  
locataires et des  
propriétaires occupants)

**De 1997 à 1999**

Conseillère technique  
chargée des rapports  
locatifs et du logement  
social au cabinet de  
M. Louis Besson,  
secrétaire d'État au  
Logement.

**« PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION  
POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE »**

**TITRES I, II, III ET V - (saisine gouvernementale) -  
RAPPORTEURE : FREDERIQUE RASTOLL**

Le CES approuve les dispositions prévues dans le présent projet de loi, mais il estime que certaines d'entre elles mériteraient d'être renforcées, précisées ou complétées. En toute hypothèse, elles doivent s'inscrire dans la durée pour conférer les meilleures chances de réussite à ce projet qui marque une nouvelle étape de la politique de la ville.

**1** - Les mesures proposées en faveur des ZUS ne doivent pas remettre en question le choix de l'agglomération comme cadre territorial d'intervention, ni remettre en cause la politique interministérielle et la contractualisation en cours avec les collectivités locales.

**2** - Les mesures d'exonérations fiscales dans les ZUS doivent aussi bénéficier aux associations et encourager l'investissement privé dans l'habitat, en locatif comme en accession.

**3** - L'observatoire national pour la rénovation urbaine, dont les analyses seront fondées sur des critères d'évaluation fixés en annexe au projet de loi, répond à un souci de transparence et d'efficacité des actions engagées. Ces indicateurs de résultats mériteraient d'être précisés afin de mettre en évidence les particularités locales, notamment sur les possibilités des habitants à satisfaire leurs souhaits de parcours résidentiel et de changement de statut d'occupation.

**4** - La création de l'agence pour la rénovation urbaine ne marque qu'une première étape dans le regroupement des fonds d'Etat en faveur de la rénovation urbaine, puisqu'il ne concerne que les crédits des deux seuls ministères du Logement et de la Ville. De nombreux autres sont concernés, notamment ceux de l'Education nationale, dont les actions devraient faire l'objet d'un texte séparé, conformément à la déclaration du ministre chargé de la Ville devant notre assemblée. Le CES estime que cette création ne doit pas se faire au détriment de la Délégation interministérielle à la ville dont les missions mériteraient d'être précisées. Quant au conseil d'administration de l'agence, il conviendrait de l'élargir aux collectivités locales, aux associations représentatives des locataires et des propriétaires au titre des personnalités qualifiées et à la CGLLS. La représentation du « 1 % logement » devrait y être paritaire. Il conviendra de veiller à une bonne articulation de la programmation des crédits entre l'agence et les services départementaux du ministère chargé du logement.

**5** - Le CES regrette la faiblesse des moyens supplémentaires affectés au programme de rénovation urbaine au moment où se développe une véritable crise du logement sur le territoire. Il souhaite en outre que l'effort en faveur des ZUS ne se traduise pas par une diminution corrélative des crédits affectés à la satisfaction des besoins d'autres territoires, urbains ou ruraux. Il rappelle qu'un programme de démolition-reconstruction ne pourra à lui seul gommer les inégalités sociales des ZUS. Pour faire face aux frais de fonctionnement générés par les investissements à consentir, l'Etat, chargé d'assurer l'égalité entre tous les citoyens, doit accroître les moyens des collectivités locales concernées à travers la DGF et surtout la DSU. Dans cet objectif, le taux de réduction des inégalités de ressources et de charges liées au transfert et au concours de l'Etat devrait être porté de 30 à 50 % pendant la durée de la présente loi de programmation. D'autres sources de financement pourraient être sollicitées notamment les organismes bancaires proches du logement social, à travers leur dividende social. Les ressources de l'agence devant être pérennes, il conviendrait de fixer dans le temps les participations des différents contributeurs.

**6** - Le CES s'interroge sur la capacité pour l'agence d'assurer dans certains cas la maîtrise d'ouvrage pour des opérations de rénovation urbaine, lesquelles requièrent une claire connaissance de la situation locale et des compétences particulières. Il propose la mise en place d'opérateurs spécialisés sous la forme d'établissements publics locaux.

**7** - Notre assemblée estime que le regroupement des organismes d'HLM confié à la CGLLS afin de mieux répondre aux enjeux urbains doit se faire sur la base d'objectifs précis et sereinement évalués. Elle souhaite également que la qualification des organismes fasse l'objet d'une labellisation.

**8** - Concernant la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM, le CES considère que les acteurs intéressés pourraient être représentés dans cinq collèges, étant entendu qu'un accord majoritaire au niveau de l'organisme aurait été conclu en vue d'une meilleure gouvernance. Le statut de société coopérative d'intérêt collectif pourrait répondre à cette forme d'organisation.

**9** - Le CES se félicite des mesures proposées en faveur du traitement des copropriétés en difficulté. Il approuve la création d'une procédure permettant de constater l'état de carence du syndicat de copropriétaires et la mise en œuvre de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il suggère toutefois de sécuriser juridiquement l'action des opérateurs amenés à acheter puis à revendre des logements à des acquéreurs privés après remise en état de la copropriété (délais, conditions de revente). Le relogement des copropriétaires devrait dans ce cas être prévu.



139 bis

NUMÉRO

Jeudi 5 juin 2003

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

## « PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE »

(saisine gouvernementale)

### Titre IV : procédure

### de rétablissement personnel

Par lettre du 7 mai 2003, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Les travaux concernant le Titre IV relatif à la procédure de rétablissement personnel ont été confiés à la section des finances.

Depuis 1989, une procédure de traitement du surendettement des ménages a été instituée en France par la loi dite « loi Neiertz », puis aménagée en 1995 et en 1998.

Le Conseil économique et social, dans un avis de janvier 2000, sur le rapport de M. Jean-Christophe Le Duigou, jugeait globalement satisfaisante la procédure modifiée.

Le rythme de dépôt des dossiers de surendettement auprès des commissions, assez stable jusqu'en 1996, s'est accéléré. On estime que près de 170 000 dossiers pourraient être déposés en 2003.

L'encours actuel des crédits à la consommation en France dépasse  
autres pays  
particulier.

RAPPORTEURE :  
PIERRETTE CROSEMARIE

AU NOM

DE LA SECTION DES FINANCES

PRÉSIDIÉE PAR

EDOUARD SALUSTRO

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

DES

10 ET 11 JUIN 2003

■ Publication 01 44 43 60 27  
Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ [www.ces.fr](http://www.ces.fr)

Selon l'enquête de la Banque de France de 2001, 72 % des dossiers de surendettement correspondent à des ménages dont les revenus mensuels sont inférieurs à 1 525 euros et 42 % ont des revenus inférieurs au SMIC. La part des débiteurs percevant le RMI est faible (environ 5 %), sans doute du fait de leur accessibilité réduite au crédit. 64 % des cas résultent d'un accident de la vie (décès, maladie, chômage, divorce). Dans 27 % des cas, la capacité de remboursement est nulle ou négative. Le « *reste à vivre* » est, dans 65 % des cas, situé entre 765 et 1 525 euros.

Le Conseil économique et social rappelle les analyses et les orientations de son avis de janvier 2000, encore largement valables :

- la part des débiteurs ne disposant d'aucune capacité de remboursement et/ou pour lesquels aucune amélioration de la situation n'est envisageable dans un délai raisonnable augmente ;

- les principales innovations introduites en 1998, à savoir le moratoire et l'effacement des dettes, ont été strictement encadrées et montrent aujourd'hui leurs limites pour ces dossiers. C'est pourquoi le Conseil économique et social apprécie les objectifs que se fixe le projet de loi : « *permettre à des ménages surendettés et insolubles en raison de la faiblesse de leurs ressources et de leur incapacité à rembourser leurs dettes de voir leur situation apurée* » ;

- l'évolution du surendettement et le nouveau dispositif réclament des moyens supplémentaires adaptés pour améliorer le fonctionnement des commissions de surendettement.

## **I - ANALYSE DU TITRE IV DU PROJET DE LOI**

### **• Description de la procédure**

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en son titre IV propose précisément d'aménager la procédure actuelle pour les personnes qui sont incapables de rembourser les dettes contractées. La procédure de rétablissement personnel, plus simple et plus rapide, compléterait sans le remplacer le dispositif permettant l'effacement des dettes moyennant une éventuelle liquidation du patrimoine.

Les commissions de surendettement sont le point d'entrée obligé dans l'une ou l'autre des procédures. Elles instruisent le dossier dans un délai de 5 mois et proposent au débiteur, qui reste ainsi au centre du dispositif, de transmettre au juge du tribunal d'instance les dossiers qui relèvent d'une « *situation irrémédiablement compromise* ».

Selon les cas, s'il existe ou non un actif réalisable et donc si une vente des biens doit être ou non opérée, la procédure de rétablissement personnel devrait durer de 12 à 22 mois.

Ainsi, le juge dispose désormais de plusieurs possibilités en fonction de la situation financière du débiteur.

### **• Commentaires du Conseil économique et social**

Le Conseil économique et social considère que la nouvelle procédure cherche à répondre aux attentes des personnes surendettées pour lesquelles l'établissement d'un plan est impossible. L'aspect le plus positif de cette réforme est de mettre un terme à des plans qui s'évaluent sur huit années et sont

éventuellement renouvelés, alors que le débiteur ne pourra manifestement pas rembourser.

Cette procédure s'inspire de celle de la faillite civile, encore en usage en Alsace-Moselle. Elle n'en est pas la simple transposition, n'en reprend d'ailleurs pas la terminologie et l'améliore, notamment en prévoyant la commission comme point de passage de tous les dossiers, par la non-inscription au casier judiciaire et en n'organisant pas la vente systématique des biens.

## **II – RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

Le Conseil économique et social estime que les objectifs du projet de loi sont positifs. Ce projet traduit un effort vers plus de solidarité dans notre société. Il pose néanmoins des problèmes de cohérence et de lisibilité pour les surendettés et leurs créanciers. Certaines notions devraient être précisées.

### **• La nécessaire prévention du surendettement**

Ce projet de loi ne traite pas de la prévention du surendettement, volet pourtant essentiel. Sans méconnaître le fait que cette question devra être traitée par d'autres projets de loi, le CES insiste sur l'importance qu'il convient de lui accorder.

L'avis du Conseil économique et social de janvier 2000 avait lui-même formulé des propositions :

- clarification de l'information de l'emprunteur ;
- mention explicite du taux annuel effectif global du crédit ;
- respect de certaines règles en matière publicitaire ;
- renouvellement annuel explicite des crédits sans échéance fixe ;
- mécanismes institutionnalisés d'alerte après trois échéances impayées.

Le CES préconise l'instauration d'une procédure d'alerte. Tout magistrat qui, à l'occasion d'une affaire dont il aurait été saisi, constaterait qu'une partie est susceptible d'être surendettée, pourrait alerter la commission du domicile de l'intéressé.

Par ailleurs, les commissions de surendettement pourraient constituer une cellule de prévention dans laquelle les travailleurs sociaux auraient un rôle essentiel.

### **• Composition, rôle et moyens des commissions de surendettement**

Il existe actuellement des disparités dans le traitement des dossiers selon les commissions.

Le nouveau dispositif, combinant deux procédures, confère des responsabilités beaucoup plus larges aux commissions.

Le CES, qui avait préconisé un renforcement de la coopération entre les commissions et les acteurs sociaux, approuve donc la participation d'un conseiller en économie sociale et familiale aux travaux de la commission et même en amont, tout en insistant sur la nécessité d'un renforcement plus global de l'accompagnement social des familles. L'Etat et les collectivités locales ont une responsabilité particulière à assumer tenant à leur mission de cohésion sociale.

La dénomination, le mode de désignation et la rémunération de ce conseiller devront être précisés ainsi

que son rôle tout comme celui de la « *personne justifiant d'une expérience dans le domaine juridique* ».

Ces deux acteurs, présents dans la commission, ont-ils un rôle consultatif ou décisionnel ? Leur rôle au cours de la phase d'instruction du dossier devrait en tout état de cause être reconnu.

Dans un souci d'équilibre entre créanciers et débiteurs, la représentation des associations familiales et de consommateurs devrait être renforcée et la durée du mandat prolongée.

Trois questions restent à préciser :

- la notion et les conditions d'appréciation de la « *bonne foi* » ;

- les moyens matériels et humains nécessaires pour que la commission puisse assumer son rôle de proximité, surtout dans un contexte de réforme de la Banque de France ;

- la coopération entre la commission et le juge.

Les commissions ne doivent pas exclure, si elles l'estiment utile, de garder la maîtrise du dossier en passant directement à la proposition d'effacement total ou partiel des dettes.

#### • **Le délai d'examen préliminaire des dossiers de surendettement**

Les commissions procèdent à l'examen préliminaire des dossiers déposés et décident de leur orientation dans un délai maximum de 5 mois. Il serait souhaitable qu'une pré-orientation du dossier puisse être indiquée rapidement.

Le Conseil économique et social s'interroge, compte tenu des délais actuellement observés, sur la capacité des commissions à faire face à la nouvelle procédure dans les délais évoqués par le projet de loi.

Pourtant, le respect du délai de 5 mois est d'autant plus important qu'un article prévoit qu'au-delà, le débiteur a la faculté de saisir directement le greffe du tribunal afin de demander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Il est important que la commission puisse recenser les procédures collatérales en cours puisque le projet de loi permet, dès l'ouverture de la procédure, la suspension des poursuites.

#### • **La notion de « *situation irrémédiablement compromise* »**

La notion de « *situation irrémédiablement compromise* » ne se confond pas avec la notion d'« *insolvabilité notoire* ». Elle implique en revanche l'impossibilité prévisible de retour à meilleure fortune dans un avenir proche.

Il serait également souhaitable de s'en tenir à la référence déjà connue de « *biens meublants* » plutôt que d'avancer la notion de « *biens meublants courants* ». De même, « *les éléments indispensables à l'exercice de l'emploi* » devraient être mieux définis.

#### • **Intervention du juge**

La nouvelle procédure réduirait en principe à deux les interventions du juge.

Le Conseil économique et social partage l'objectif de simplification et le souci de rapidité de la réforme. Certains points méritent des précisions :

- la constatation de bonne foi devrait s'appuyer sur l'instruction du dossier réalisée par la commission ;

- la vérification de la validité des créances fiscales peut-elle être réalisée par le juge civil ? Son rôle devrait être limité à son pouvoir d'effacement ;

- la vérification des créances et la possibilité d'établir un plan de redressement ;

- l'intervention éventuelle de deux juges (juge de l'exécution et/ou juge d'instance). Le CES estime souhaitable l'intervention d'un seul juge ;

- la non-inscription au casier judiciaire dans une procédure dite de « *liquidation judiciaire* » devrait être précisée de même que les mesures de publicité.

#### • **L'inclusion des dettes fiscales et sociales**

Une nouveauté du projet de loi consiste dans l'inclusion des dettes fiscales.

Le CES estime que tout dépôt de dossier à la commission comportant des dettes fiscales devrait être considéré comme valant automatiquement demande de remise gracieuse et entraîner son instruction immédiate par l'administration fiscale. La demande de remise gracieuse ne valant pas suspension des mesures de recouvrement, celle-ci doit être explicitement prévue. Si elle l'estime nécessaire, la commission peut donc demander au juge la suspension des poursuites concernant notamment les créances fiscales. Pour instruire ces éléments nouveaux des dossiers, il est souhaitable que les commissions tiennent compte des éléments d'appréciation de la bonne foi en matière fiscale afin d'éviter tout risque de détournement de procédure.

Concernant les taxes parafiscales et en particulier la redevance audiovisuelle, un nouveau régime juridique est à l'étude. Le Conseil économique et social préconise qu'il soit assimilé à l'impôt.

Pour les dettes postérieures à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, le Conseil économique et social préconise que le traitement retenu s'inspire de la procédure commerciale.

Plus généralement, le projet de loi indique que les créanciers seront désintéressés selon « *la qualité de leur créance* ».

Le Conseil économique et social considère que la hiérarchie des sûretés doit être plus lisible.

Les créances alimentaires, dont la notion doit être précisée, sont exclues de la nouvelle procédure. Elles doivent néanmoins être déclarées à la commission pour que celle-ci en tienne compte dans l'établissement du plan. Le CES préconise que la notion de créance alimentaire soit précisée car le débiteur demeure redevable de ces dettes pour lesquelles le droit de poursuite est inchangé.

#### • **Mesures de suivi social à caractère pédagogique**

Le CES se félicite de ces mesures.

Toutefois, ces mesures ne doivent pas conduire à placer un trop grand nombre de personnes sous un contrôle strict qui s'apparenterait à une curatelle.

#### • **Inscription au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers**

Le Conseil économique et social considère qu'il est indispensable de procéder à une telle inscription et propose qu'elle soit opérée en temps réel.

La durée d'inscription au fichier est prévue pour cinq ans dans le projet de loi. Elle devrait en tout état de

cause être harmonisée avec celle en vigueur pour les procédures traitées par les commissions (8 ans).

Dès apurement des dettes ou exécution du plan, l'inscription à ce fichier doit être levée.

#### • Le suivi du plan de redressement

Il conviendrait de prévoir un meilleur suivi du déroulement des plans de redressement. Une personne de la commission pourrait être désignée à cet effet.

#### • Le logement

Pour aboutir à l'objectif du dispositif et véritablement permettre un nouveau départ, il convient de réserver un soin particulier au logement principal du débiteur.

#### • La désignation des mandataires judiciaires

Le Conseil économique et social s'interroge sur les professionnels qui seraient susceptibles de remplir les fonctions de mandataires judiciaires. Il semble difficile de s'appuyer sur les professionnels habituels que sont notamment les liquidateurs judiciaires. Lorsqu'il n'y a pas d'actif réalisable, le juge désigne un mandataire *ad hoc*. Celui-ci pourrait être un juge de proximité ou un agent de la Banque de France.

Le CES demande que cette nouvelle procédure soit gratuite pour le débiteur comme dans les commissions de surendettement et que puisse être accordée une aide juridictionnelle.

#### • Préserver l'égalité d'accès au crédit

Le Conseil économique et social considère qu'il ne faut pas que les solutions justifiées apportées par le projet de loi conduisent à exclure des catégories déjà aujourd'hui partiellement privées d'accès aux instruments bancaires dont le crédit à la consommation.

#### • Evaluation de la nouvelle procédure

Le CES considère qu'il serait utile de procéder à une évaluation de la nouvelle procédure assez rapidement après la mise en œuvre de la loi.

La création d'un observatoire public portant sur l'ensemble du dispositif permettrait un suivi. Cet observatoire travaillerait en lien avec l'observatoire européen du surendettement dont la création est préconisée par l'avis du Comité économique et social européen du 24 avril 2002.

### Conclusion

Le Conseil économique et social partage l'objectif d'améliorer le traitement du surendettement tout en luttant contre l'exclusion financière et sociale. Sous réserve des moyens nécessaires à la mise en œuvre du dispositif et de la prise en compte des recommandations formulées par l'avis, le projet de loi répond à une attente sociale, ce que le Conseil apprécie positivement.

### Assemblée plénière

10 et 11 juin 2003

## PIERRETTE CROSEMARIE

Née le 7 septembre 1951 à Paris  
Un enfant

Cadre à la Direction générale des douanes et droits indirects (ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)

Secrétaire générale de la Fédération des finances CGT

Membre de la Commission exécutive confédérale de la CGT

Membre de la section des Finances du CES depuis 1999

Vice-présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes du CES

■ Publication 01 44 43 60 27  
Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30  
Service des archives et de la distribution  
■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ [www.ces.fr](http://www.ces.fr)