



CESEC

Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française
'Apo'ora'a Mātutu Ti'arau e Mata U'i nō Pōrīnetia farāni

AVIS

**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**

SAISINE DU PRESIDENT DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

Rapporteurs :

Messieurs Makalio FOLITUU et Félix FONG

Adopté en commission le **2 septembre 2020**
Et en assemblée plénière le **10 septembre 2020**

46/2020

S A I S I N E



Le Président

N° -4988 / PR
(NOR : DAE2020588LP)

Papeete, le 2 AOUT 2020

à

**Monsieur le Président du Conseil économique,
social, environnemental et culturel de la Polynésie française**

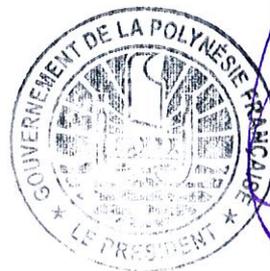
Objet : Consultation sur le projet de loi du Pays portant modification de la loi du Pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers

P. J. : 1 projet de loi du Pays

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de solliciter l'avis du Conseil économique, social, environnemental et culturel 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 conformément à l'article 151 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Eduard FRITCH
Eduard FRITCH

EXPOSE DES MOTIFS

La loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers a instauré, en Polynésie française, un dispositif permettant aux particuliers en situation de surendettement de voir leurs dettes échelonnées voire effacées sur décision de la Commission de Surendettement. Cette décision intervient à l'issue d'une procédure au cours de laquelle les créanciers peuvent présenter des observations sur les plans et mesures proposées par la Commission de surendettement.

Le cadre réglementaire de ce dispositif est complété par 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* et par 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*.

Entre sa création en 2012 et la fin de l'année 2018, la Commission a ainsi reçu 1165 dossiers dont 1005 étaient recevables selon les critères posés par la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée. Environ 400 dossiers supplémentaires ont été traités en 2019¹. Plus de 60% des dossiers reçus donnent lieu à une recommandation de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire. La part des dossiers donnant lieu à un plan de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire augmente d'année en année, comme le souligne le rapport de la Commission en 2018. Ainsi, cette année là, 75% des décisions de la commission préconisaient un plan de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire².

Cette solution est celle principalement retenue pour traiter de la situation de surendettement des particuliers en Polynésie française.

Cependant, ces décisions d'effacement des dettes, qu'elles résultent d'un plan de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire, ou de mesures recommandées, doivent, dans le dispositif actuel, être validées par le juge civil. Or, depuis la mise en place de la Commission de surendettement, le juge a validé la quasi-totalité des préconisations de la Commission de surendettement. Seul un dossier n'a pas été validé par le juge depuis la création de la Commission. Il en résulte que le contrôle obligatoire opéré par le juge retarde la prise d'effets des décisions proposées par la Commission de surendettement mais ne les remet que très exceptionnellement en cause.

Le présent projet de loi a donc pour objet de rendre directement obligatoires les mesures prises par la Commission de surendettement, sans homologation systématique du juge, même lorsque la mesure conduit à un effacement partiel ou total des dettes du débiteur.

Cette modification permettrait d'une part, d'accélérer l'effectivité des mesures prises par la Commission de surendettement et d'autre part, de désengorger les juridictions civiles d'un contrôle systématique qui débouche, dans la grande majorité des cas, sur une validation.

Des mesures plus efficaces et plus rapides en matière de surendettement deviennent indispensables dans un contexte où le nombre de dossiers est en constante augmentation ce qui accroît les délais de traitement. Par ailleurs, les effets économiques de la crise du coronavirus vont probablement conduire à une croissance encore plus importante du nombre de dossiers de surendettement dans les mois à venir.

¹ Le rapport d'activité 2019 de la Commission de surendettement n'a pas été encore publié.

² Cette tendance s'est maintenue en 2019

Cependant, le juge conserverait un contrôle sur les mesures imposées par la Commission de surendettement dans la mesure où le débiteur ou les créanciers peuvent former un recours contre les décisions de la Commission. A cet effet, ces décisions feront l'objet d'une publicité obligatoire au Journal Officiel de la Polynésie française ou dans un journal d'annonces judiciaires et légales.

En métropole, l'homologation obligatoire des mesures d'effacement des dettes a été supprimée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Le présent projet de loi du pays s'inspire de cette loi métropolitaine afin de garantir la constitutionnalité du dispositif. Si les dispositions de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 relatives au traitement des situations de surendettement ont été attaquées devant le Conseil Constitutionnel au motif qu'elles porteraient atteinte au droit fondamental de la propriété, elles ont été validées aux motifs que :

- elles répondent à un objectif d'intérêt général ;
- l'effacement partiel ou total des dettes ne peut être prononcé que pour des raisons strictement définies et ne portent pas sur certaines dettes, notamment les dettes alimentaires ;
- une contestation reste possible devant le juge judiciaire.

Afin de respecter les conditions posées par le Conseil Constitutionnel et de conforter la possibilité de saisir le juge judiciaire, les délais de contestation ont été allongés à 30 jours (contre 20 voire 15 selon les cas dans la version actuelle de la loi du pays). Par ailleurs, l'obligation, pour la Commission, de recueillir l'avis et les observations de toutes les parties avant de prononcer une mesure d'effacement a été intégrée dans la loi du pays afin de garantir le respect des droits des créanciers. Ces dispositions ont également pour objet de s'assurer de l'efficacité de la déjudiciarisation de la procédure : en effet, si l'absence d'homologation devait conduire à une contestation systématique des mesures imposées par la Commission de surendettement, l'effet de ce projet de loi en serait considérablement affecté.

Enfin, le projet de loi du pays insère un nouvel article à la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée afin de clarifier la situation des cautions portées sur des dettes effacées par la Commission de surendettement. En effet, en l'état du droit civil applicable en Polynésie française la mesure d'effacement prononcée au bénéfice du débiteur ne libère pas la caution de son engagement dans la mesure où la Cour de Cassation considère que la mesure d'effacement ne vaut pas paiement. Cette situation nuit à l'efficacité du dispositif et provoque des situations de surendettement en cascade, les créanciers ayant pu actionner la caution avant la mise en application de la mesure de surendettement portant sur le débiteur principal. Ce nouvel article consacre le fait que l'obligation de la caution disparaît avec l'effacement de la dette prononcée au bénéfice du débiteur de l'obligation principale.

Si le présent projet de loi du pays respecte ainsi les impératifs posés, dans un contexte similaire, par le Conseil Constitutionnel, il devrait également permettre d'accélérer le traitement de la situation de surendettement des particuliers dans un contexte post-crise du coronavirus et permettre à de nombreux polynésiens de retrouver une situation financière saine. Enfin, il sécurise la position des personnes s'étant portées caution, afin d'éviter des procédures de surendettement en cascade.

Tel est l'objet du projet de loi de pays que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.



TEXTE ADOPTE N°

ASSEMBLEE DE POLYNESIE FRANCAISE

LOI ORGANIQUE N° 2004-192 DU 27 FEVRIER 2004

SESSION [ORDINAIRE][EXTRAORDINAIRE]

"[ex.2 janvier 2018]"

PROJET DE LOI DU PAYS

(NOR : DAE2020588LP-3)

portant modification de la loi du Pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers

(Texte phase préparatoire)

L'Assemblée de Polynésie française a adopté le projet de loi du Pays dont la teneur suit :

Travaux préparatoires :

- Avis n°[NUMERO]/CESEC du "[ex.2 janvier 2018]" du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française ;
 - Arrêté n°[NUMERO]/CM du "[ex.2 janvier 2018]" soumettant un projet de loi du Pays à l'Assemblée de la Polynésie française ;
 - Rapport n° [NUMERO] du "[ex.2 janvier 2018]" de "[ex. M. Prénom NOM]", rapporteur du projet de loi du Pays ;
 - Adoption en date du "[ex.2 janvier 2018]" texte adopté n°[NUMERO] du "[ex.2 janvier 2018]" ;
 - Décision n°[NUMERO]/CE du "[ex.2 janvier 2018]" du Conseil d'Etat ;
 - Publication à titre d'information au JOPF n° [NUMERO]spécial du "[ex.2 janvier 2018]" .
-

Article LP 1. - Au point 1° de l'article LP. 1^{er} de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012, modifiée, portant traitement des situations de surendettement des particuliers, le mot « recommander » est remplacé par le mot « imposer ».

Article LP 2. - Au deuxième alinéa de l'article LP. 3 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « à l'article LP. 10 ou les recommandations prévues à l'article LP. 11. » sont remplacés par les mots « aux articles LP. 10 et LP. 11. ».

Article LP 3. - Au huitième alinéa du II de l'article LP. 4 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « recommander au juge » sont remplacés par le mot « imposer ».

Article LP 4. - Au premier alinéa de l'article LP. 5 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « par l'article LP. 10, jusqu'à l'homologation par le tribunal des mesures recommandées en application des articles LP. 11, LP.12 et LP. 22 » sont remplacés par « par les articles LP. 10, LP.11, LP.12 et LP.22, en cas de recours, ».

Article LP 5. - L'article LP. 6 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est modifié ainsi :

- après les mots « du directeur de l'agence de l'Institut d'émission d'outre-mer en Polynésie française » sont insérés les mots « ou de l'un de ses représentants » ;
- les mots « par l'article LP. 10, jusqu'à l'homologation par le tribunal des mesures recommandées en application des articles LP. 11, LP.12 et LP. 22 » sont remplacés par « par les articles LP. 10, LP.11, LP.12 et LP.22, en cas de recours, ».

Article LP 6. - A l'article LP. 7 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, le mot « vingt » est remplacé par le mot « trente ».

Article LP 7. - A l'article LP. 8 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, après les mots « du directeur de l'agence de l'Institut d'émission d'outre-mer en Polynésie française » sont insérés les mots « ou de l'un de ses représentants » .

Article LP 8. - Le II de l'article LP. 9 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « la mesure prévue au 4° de l'article LP. 10 ou recommander les mesures prévues aux articles LP. 11 et LP. 12. » sont remplacés par « tout ou partie des mesures prévues au 4° de l'article LP. 10 et aux articles LP. 11 et LP. 12 ».

Article LP 9. - L'article LP. 10 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est modifié ainsi qu'il suit :

- au premier alinéa, après les mots « de fournir leurs observations » sont ajoutés les mots « dans un délai de trente jours à compter de l'information prévue à l'article 23 de 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 » ;
- au sixième alinéa, dans la deuxième phrase, les mots « ou recommander » sont supprimés et dans la troisième phrase du même alinéa, le mot « recommander » est remplacé par le mot « imposer » ;
- le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : « En l'absence de contestation par l'une des parties dans les conditions prévues à l'article LP. 19, les mesures mentionnées au présent article ainsi que les mesures mentionnées aux articles LP. 11 et LP. 12 s'imposent aux parties à l'exception des 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. ».

Article LP 10. - Le premier alinéa de l'article LP. 11 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est remplacé par les dispositions suivantes : « La commission peut, à la demande du débiteur et après avoir

mis les parties en mesure de présenter leurs observations dans un délai de trente jours à compter de l'information prévue à l'article 24 de la délibérations 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, imposer par décision spéciale et motivée, les mesures suivantes : ».

Article LP 11. - A l'article LP. 12 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, le mot « recommander » est remplacé par le mot « imposer ».

Article LP 12. - L'article LP. 13 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est modifié ainsi :

- A la première phrase, devant les mots « de mesures imposées » est inséré le mot « ou » et les mots « ou recommandées » sont supprimés ;
- A la deuxième phrase, le mot « recommande » est remplacé par le mot « impose » ;
- A la troisième phrase, le mot « recommandation » est remplacé par le mot « décision » ;
- A la cinquième phrase, les mots « jusqu'à l'homologation par le tribunal de la recommandation en application de l'article LP. 22 » sont remplacés par « jusqu'à la date de la décision de la commission imposant un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, en cas de recours, ».

Article LP 13. - L'article LP. 14 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les mesures imposées en application des articles LP. 10, LP. 11 et LP. 12 ou celles prises par le juge en application de l'article LP. 20 ne sont pas opposables aux 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. »

Article LP 14. - A l'article LP. 15 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « en application de l'article LP. 10 ou les mesures recommandées en application des articles LP. 11 et LP. 12 et rendues exécutoires par application de l'article LP. 18 ou de l'article LP. 19 » sont remplacés par « sont opposables, en application des articles LP. 10 et LP. 14 ».

Article LP 15. - L'article LP. 18 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est abrogé.

Article LP 16. - L'article LP.19 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est modifié ainsi :

- A la première phrase du premier alinéa, les mots « de l'article LP. 10 ainsi que les mesures recommandées par la commission en application de l'article LP. 11 ou de l'article LP. 12 » sont remplacés par les mots « des articles LP. 10, LP. 11 ou LP. 12 » et le mot « quinze » est remplacé par « trente » ;
- A la deuxième phrase du premier alinéa, les mots « Lorsque les mesures prévues par les articles LP. 11 et LP. 12 sont combinées avec tout ou partie de celle prévues par l'article LP.10 » sont supprimés et les mots « doit statuer » sont remplacés par le mot « statue » ;
- au quatrième alinéa, les mots « à l'article LP. 3 » sont remplacés par « au premier alinéa de l'article LP. 1^{er} » .

Article LP 17. - A l'article LP. 20 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est ajouté un alinéa rédigé ainsi :

« Lorsqu'il statue en application de l'article LP. 19, le juge peut en outre prononcer un redressement personnel sans liquidation judiciaire ou, avec l'accord du débiteur, un redressement personnel avec liquidation judiciaire. »

Article LP 18. - A l'article LP. 21 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « LP. 18 » sont remplacés par « LP.11 » et les mots « LP. 19 » sont remplacés par « LP. 20 ».

Article LP 19. - L'article LP. 22 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est modifié ainsi :

- le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : « Si l'examen de la demande de traitement de surendettement fait apparaître que le débiteur se trouve dans la situation mentionnée au 1° de l'article LP. 1^{er}, la commission impose un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire. »
- au début du deuxième alinéa, sont ajoutés les mots « en l'absence de contestation dans les conditions prévues par l'article LP. 23, » et, dans le même alinéa, les mots « rendu exécutoire par le tribunal de première instance » sont supprimés, les mots « l'ordonnance conférant force exécutoire à la recommandation » sont remplacés par les mots « la décision de la commission » et le mot « donné » est remplacé par le mot « pris » ;
- le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : « Les créances, dont les titulaires n'ont pas été avisés de la décision de la commission et n'ont pas contesté cette décision dans un délai de trente jours à compter de la publication prévue à l'article 42 de 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, sont éteintes. ».

Article LP 20. - L'article LP. 23 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée est modifié ainsi :

- au premier alinéa, le mot « recommandé » est remplacé par le mot « imposé » et le mot « quinze » est remplacé par le mot « trente » ;
- au deuxième alinéa, devant les mots « des titres » est inséré le mot « et » et les mots « LP. 3 » sont remplacés par les mots « LP. 1^{er} ».

Article LP 21. - A l'article LP. 23-1 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « LP. 3 » sont remplacés par les mots « LP. 1^{er} ».

Article LP 22. - A l'article LP. 34 de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 précitée, les mots « et aux crédits visés aux articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation tel qu'applicable en Polynésie française » sont supprimés.

Article LP 23. - A l'article LP. 36, devant les mots « LP. 4 » sont insérés les mots « LP. 3, »

Article LP 24. - Après l'article LP. 41, est inséré un nouvel article LP. 41-1 rédigé ainsi :

« Article LP. 41-1 – Par dérogation à l'article 2036 du code civil tel qu'applicable en Polynésie française, les dettes effacées en application des articles LP. 11, LP. 22, LP. 23, LP. 23-1 et LP. 28 emportent extinction de l'obligation de cautionnement portant sur ces dettes, à compter de la date de la décision de la commission ou de la date du jugement prononçant ces effacements. »

Article LP 25. - Les dispositions de la présente loi du pays s'appliquent aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de la Commission de surendettement à la date de sa publication au Journal officiel de la Polynésie française.

Le présent acte sera exécuté comme loi du Pays.

Délibéré en séance publique, à Papeete, le [ex."2 janvier 2017"]

Le Président

Signé :

AVIS

Vu les dispositions de l'article 151 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée, portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la saisine n° **4988/PR du 12 août 2020** du Président de la Polynésie française reçue le **12 août 2020**, sollicitant l'avis du CESEC sur **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** ;

Vu la décision du bureau réuni le **13 août 2020** ;

Vu le projet d'avis de la commission « Economie » en date du **2 septembre 2020** ;

Le Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française a adopté, lors de la séance plénière du **10 septembre 2020**, l'avis dont la teneur suit :

I - OBJET DE LA SAISINE

Le Président de la Polynésie française soumet à l'avis du Conseil Economique, Social, Environnemental et Culturel de la Polynésie française (CESEC), 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.

II - CONTEXTE ET OBJECTIFS

La loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 porte traitement des situations de surendettement des particuliers. Elle a été mise en application par l'arrêté n° 747/CM du 18 juin 2012 puis par la délibération n° 2012-30 du 26 juillet 2012.

Modifiée par la loi du pays n° 2017-22 du 24 août 2017, elle a été adaptée à la situation sanitaire et économique spécifique traversée par la Polynésie française, et ce par la loi du pays n° 2020-12 du 21 avril 2020 portant diverses mesures d'urgence en matière économique en raison de l'épidémie de covid-19.

En 2011¹, déjà, le CESEC relevait que « *la problématique du surendettement rejoint celle de la paupérisation de la population et de la précarisation des emplois en période de crise économique ; elle entre en résonance avec une crise économique profonde et durable en Polynésie française où l'insécurité financière et sociale touche davantage de familles* ».

Près de dix ans plus tard, une nouvelle crise frappe le monde entier et la Polynésie française n'est pas épargnée. Si son origine est différente de celle de 2012, les conséquences pour la population, et notamment la plus fragile financièrement et socialement, sont considérables.

La fermeture des frontières et la « mise sous cloche » momentanée de l'économie polynésienne ont entraîné au mieux une perte temporaire de revenus, au pire une perte d'emploi et donc de ressources pour des populations parfois déjà fragilisées.

Pour rappel, le surendettement est défini par l'article LP 1^{er} de la loi du pays de 2012 précitée, 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* ».

Les données fournies par la Commission de surendettement font état de 419 dossiers reçus en 2019 dont 278 ont été traités.

Parmi ces dossiers traités, 12% ont fait l'objet d'un plan à l'amiable, 1% a bénéficié de mesures imposées ou recommandées et 65% ont été orientés en procédure de rétablissement personnel².

Ces 180 dossiers orientés en procédure de rétablissement personnel (PRP) représenteraient un montant global de dettes effacées d'un milliard et demi de francs Cfp. Il s'agit, pour la plupart, de dettes accumulées sur plusieurs années et non honorées.

Le rapport annuel d'activité de l'Institut d'Emission d'outre-mer, qui assure le secrétariat de la commission de surendettement, présente les données suivantes :

¹Avis n° 107/2011 du 18 août 2011 sur le projet de loi du pays portant traitement des situations de surendettement

²Rapport d'activité de l'IEOM, année 2019, p. 162

	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019
Nombre de débiteurs reçus	1169	1678	1566	1268
Nombre de dossiers déposés	179	259	305	419
<i>dont dossiers redéposés</i>	10	9	11	24
Dossiers traités dont :	200	252	238	278
➤ Décisions d'orientation	193	252	206	243
<i>Vers une demande d'ouverture de PRP</i>	106	175	155	181
<i>Vers une procédure classique</i>	87	77	51	62
➤ Plans amiables conclus	59	43	68	30
➤ Mesures imposées ou recommandées	13	12	13	2
➤ Mesures d'exécution suspendues	10	10	10	3

Source : Rapports d'activité, Années 2018 et 2019 de l'IEOM

Elles peuvent concerner des impayés de loyers, de charges courantes telles que celles liées à l'eau, à l'électricité, aux impôts, et qui sont mises à la charge de foyers disposant de très faibles revenus (salariés ou retraités) ou, le plus souvent, n'en disposant d'aucun (chômeurs de plus ou moins longue durée, salariés venant de perdre leur emploi). Le surendettement dit passif, relevant d'un accident de la vie, constitue la très grande majorité des cas (90%).

L'objectif premier du projet de loi du pays soumis à l'avis du CESEC est de simplifier la procédure existante en supprimant l'homologation judiciaire obligatoire des recommandations de la commission de surendettement.

Dans un second temps, le projet vise à permettre aux cautions d'un débiteur d'être libérées de leur charge si ledit débiteur a bénéficié d'une mesure d'effacement de sa dette.

III - OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le projet de loi du pays soumis à l'avis du CESEC appelle les observations et recommandations suivantes :

1. La déjudiciarisation de la procédure

La procédure actuelle prévoit que la commission de surendettement, saisie par un particulier, après analyse de la recevabilité du dossier, dresse un état d'endettement du débiteur, auditionne les créanciers ainsi que tout organisme pouvant délivrer des informations sur la situation financière de ce dernier.

Selon les éléments recueillis, la commission recommande, soit un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, soit engage une saisine du tribunal de première instance aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire (Article 1^{er} de la LP n° 2012-8 du 30 janvier 2012).

Les mesures recommandées sont transmises au Tribunal de grande instance qui leur donne force exécutoire par une homologation (Article 29 de la LP n° 2012-30 du 26 juillet 2012).

Or, cette homologation alourdit la procédure en ralentissant l'application des mesures recommandées par la commission de surendettement (selon les membres de la commission, les délais seraient susceptibles d'être diminués de moitié). Au-delà d'encombrer la juridiction, il s'avère que le Tribunal s'aligne pratiquement toujours sur la proposition de la commission. En effet, selon les données fournies par les rédacteurs du projet de loi du pays, sur l'exercice 2019 une seule recommandation émise par la commission n'a pas été suivie par le tribunal.

Ainsi, le projet de texte prévoit que la commission statuera et prendra des décisions en lieu et place d'émettre des recommandations. Ces décisions, applicables dès leur édicition, seront néanmoins susceptibles de faire l'objet, d'une part, d'un contrôle a posteriori du juge (une publicité

au *Journal officiel* de la Polynésie française étant à cet effet obligatoire) et, d'autre part, de recours d'une des parties, en cas de contestation dans un délai de trente jours en application de l'article LP. 23 modifié (le délai de recours actuel étant de 15 jours).

Le CESEC adhère au principe qu'un traitement plus rapide des dossiers de surendettement déposés auprès de la Commission permettra d'une part, de libérer dans de plus brefs délais les débiteurs défaillants de leurs dettes accumulées et, d'autre part, d'éviter un surendettement prolongé dans la durée.

Il est à craindre que le nombre de dossiers augmente dans les mois à venir d'où l'intérêt de réduire les délais d'instruction de ces situations.

Toutefois, en matière de délai de recours, la rédaction envisagée de l'article LP. 22 prévoit que « *les créances, dont les titulaires n'ont pas été avisés de la décision de la commission et n'ont pas été contestées dans un délai de trente jours à compter de (leur) publication (...) sont éteintes* ».

Or, la réglementation actuelle prévoit un délai de tierce opposition de deux mois à compter de la publicité faite par le greffe du Tribunal.

Le CESEC recommande de maintenir le délai actuel de deux mois à l'article LP. 22.

2. Le désengagement d'office des cautions

La réglementation actuelle ne libère pas la caution d'un débiteur quand bien même ce dernier verrait sa dette effacée dans le cadre d'une procédure de surendettement.

La situation est identique en Métropole. Ainsi, les remises de dettes et délais de paiement consentis au surendetté ne bénéficient pas à la caution. De même, la caution ne peut bénéficier de la réduction du solde du prêt immobilier restant dû à l'établissement de crédit après la vente du logement principal du débiteur surendetté.

Néanmoins, si la caution se trouve en difficulté financière du fait de l'appel à paiement, elle peut elle-même bénéficier d'une procédure de surendettement.

Le projet de loi du pays pose une exception à l'article 2036 du Code civil tel qu'applicable en Polynésie française afin de permettre à la caution de ne plus être actionnée d'office dès que la Commission prend une décision d'effacement des dettes du débiteur.

Comme les représentants des banques qui se sont montrés réticents à cette modification, qui pourrait ainsi leur faire perdre un recours afin de voir la dette principale remboursée, **le CESEC estime que la libération d'office des engagements de la caution ne devrait être effective qu'en cas d'insolvabilité avérée de la caution.**

3. Sur le sujet général du surendettement

Dans le contexte actuel de pandémie à l'échelle mondiale, la Polynésie connaît une situation de récession économique des plus critiques. En conséquence, dans l'attente d'une reprise « normale » de l'activité économique, les situations de surendettement risquent donc de se manifester de façon importante dans les mois à venir

Le CESEC a eu, par deux fois, à se prononcer sur le sujet du surendettement : en 2012, lors de la préparation de la loi du pays organisant la procédure, puis en 2017, lors de la modification de cette même loi du pays.

L'Institution avait alors émis plusieurs recommandations qui tenaient notamment à :

- un renforcement et une amélioration de la prévention du surendettement ;
- un meilleur encadrement de la pratique du crédit hors du circuit bancaire ;
- la mise en place du solde bancaire minimal insaisissable ;

3.1 La prévention du surendettement

Cette prévention semble, en partie, avoir été renforcée par des obligations plus précises à la charge des établissements bancaires. La consultation du fichier national des incidents de paiement est une étape indispensable pour s'assurer que les emprunteurs n'ont pas préalablement connu de difficultés. La signature, le 21 février dernier, de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement par le Comité des banques de Polynésie française de la Fédération bancaire française et le groupe OPT est un pas important dans le sens d'une meilleure information des particuliers.

L'Institution observe que les dettes issues des créances communales sont en augmentation. L'établissement de factures annuelles, notamment pour les eaux et ordures, n'incite pas les particuliers à mettre en place un paiement échelonné. Cette situation est notamment caractérisée dans les archipels autres que les Iles du Vent.

Le CESEC recommande qu'une campagne d'information à destination des administrés soit mise en place par les communes afin de les sensibiliser sur les dépenses courantes à leur charge.

De même, les chiffres donnés par les membres de la Commission du surendettement interpellent et notamment ceux concernant les impayés de loyers des ménages bénéficiant de logements sociaux. Certains accumulent en effet plusieurs années de loyers non réglés auprès de l'Office Polynésien de l'Habitat (OPH). Le recours à la Commission peut ainsi apparaître comme la solution ultime, pour les locataires afin d'effacer leur dette, et pour l'établissement dans le but de disposer d'une justification juridique à leur non perception.

Le CESEC recommande de s'assurer que l'établissement met tout en œuvre pour assurer la gestion et la perception des loyers. Un partenariat entre l'OPH et les associations d'aide aux particuliers pourrait être envisagé afin de permettre une prise en charge rapide de ces derniers dès les premiers retards de paiement.

3.2 L'encadrement de la pratique du crédit

Cette recommandation peut, quant à elle, apparaître toujours insuffisante. En effet, la multiplication des offres de crédits, autres que celles proposées par les établissements bancaires, semblent se multiplier (offres de leasing auprès des concessionnaires automobiles, règlement en 3 fois sans frais, ventes à tempérament par exemple). **Le CESEC réitère donc sa recommandation visant à encadrer de façon plus stricte ces pratiques.**

3.3 L'instauration d'un solde bancaire minimal insaisissable

Fixé en métropole à 564,78 euros (soit 67.396 Fcfp), la mise en place d'un solde bancaire insaisissable en Polynésie française dépend d'une loi de pays qui à ce jour n'a toujours pas été formalisée. Les établissements bancaires auditionnés, comme l'Institut d'Emission d'Outre Mer, sont favorables à ce dispositif. **Le CESEC recommande donc qu'une loi de pays soit élaborée le plus rapidement possible sur ce sujet.**

3.4 Autres mesures recommandées

Parmi les mesures recommandées par la Commission de surendettement, la vente du domicile familial est parfois suggéré afin de permettre le remboursement de l'ensemble ou d'une part des dettes constatées.

Cette pratique peut avoir pour corollaire de contraindre des familles entières mises à la rue, à réintégrer le domicile de parents ou de connaissances « fetii » dans le meilleur des cas, entraînant par là-même, des risques de surendettement en cascade. Ainsi, il est observé que de plus en plus de retraités bénéficiant de l'Allocation Complémentaire de Retraite (ACR), déjà pénalisés par le faible montant du revenu minimum vieillesse³, sont victimes de cette situation.

Dans ce cadre, le CESEC recommande qu'à l'instar de ce qui est prévu pour les entrepreneurs individuels par la loi du pays n° 2016-27 du 15 juillet 2016 portant création du chapitre VI du titre II du livre V de la partie législative du code de commerce, relatif à la protection de l'entrepreneur individuel et du conjoint, une protection accrue soit prévue en ce qui concerne les logements ou résidences principales des particuliers en situation de surendettement.

Enfin, il était préconisé le renforcement des moyens humains destinés à la détection et à l'étude des situations de surendettement. L'Institution avait ainsi rappelé le rôle essentiel du service en charge des affaires sociales, entité au plus proche des ménages en difficulté.

Il est relevé, aujourd'hui, que seuls trois conseillers en économie sociale et familiale (dont un en mi-temps thérapeutique) sont affectés à ces tâches, soit autant qu'en 2017 malgré l'augmentation du nombre de dossiers traités par la Direction des Solidarités, de la Famille, et de l'Egalité. Le service estime qu'il faudrait au minimum 2 agents de plus pour être efficace dans le traitement des situations de surendettement.

Le CESEC réitère également sa recommandation visant à renforcer les moyens, tant humains que matériels, des services dont l'action est au plus proche des populations sensibles.

IV - CONCLUSION

La crise économique actuelle dont la durée reste à ce jour inconnue risque fort d'entraîner une augmentation des situations de surendettement, notamment auprès des foyers les plus modestes. Les pertes d'emplois, ou même les simples réductions du temps de travail et donc de rémunération, sont des facteurs aggravants de situations parfois déjà précaires.

Cette dégradation économique et sociale, ainsi que l'absence de minima sociaux en Polynésie française, laisse un certain nombre de familles dans l'impossibilité de régler les échéances financières souvent indispensables à leur survie même (eau, électricité, loyer, etc....).

Le nombre de dossiers déposés et traités par la Commission de surendettement, qui connaît d'ores et déjà une augmentation, verra indéniablement un accroissement conséquent dans les mois, voire les années à venir.

³ Actuellement fixé, en application de l'arrêté n° 786/CM du 10 juin 2013, à :

- 80 000 F CFP pour une personne vivant seule,
- 120 000 F CFP en présence d'un conjoint à charge âgé de plus de 45 ans (taux bonifié),
- 140 000 F CFP en faveur du couple.

Pour ce qui concerne la déjudiciarisation de la procédure, le projet de loi du pays soumis à l'avis du CESEC, même s'il ne réglera pas ces difficultés, devrait avoir pour conséquence de réduire de manière importante les délais de mise en application des décisions de la Commission.

Le CESEC ne peut que souhaiter cette amélioration du dispositif, accueillie favorablement par l'ensemble des intervenants à la procédure.

A l'inverse, la libération d'office de la caution ne devrait être effective qu'en cas d'insolvabilité avérée de la caution.

De plus, et afin de ne pas plus pénaliser les bénéficiaires du dispositif, le CESEC recommande fortement de prévoir l'insaisissabilité de leur domicile principal, à l'instar de ce qui est prévu pour les entrepreneurs individuels.

L'Institution attire néanmoins l'attention du gouvernement sur les difficultés des populations les plus fragiles économiquement qui vont nécessairement s'aggraver et sur la nécessaire information des familles aux risques du surendettement.

Enfin, le CESEC estime comme indispensable un suivi des ménages bénéficiant des mesures d'effacement de dettes afin de leur permettre de sortir de l'engrenage du surendettement.

Par conséquent, et sous réserve des observations et recommandations qui précèdent, le Conseil Economique, Social, Environnemental et Culturel émet un avis favorable au 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.

SCRUTIN

Nombre de votants :	44
Pour :	44
Contre :	0
Abstention :	0

ONT VOTE POUR : 44

Représentants des entrepreneurs

01	ANTOINE-MICHARD	Maxime
02	ASIN-MOUX	Kelly
03	BAGUR	Patrick
04	BENHAMZA	Jean-François
05	BOUZARD	Sébastien
06	BRICHET	Evelyne
07	CHIN LOY	Stéphane
08	GAUDFRIN	Jean-Pierre
09	PALACZ	Daniel
10	PLEE	Christophe
11	REY	Ethode
12	WIART	Jean-François

Représentants des salariés

01	FONG	Félix
02	GALENON	Patrick
03	HELME	Calixte
04	LE GAYIC	Cyril
05	SHAN CHING SEONG	Emile
06	SOMMERS	Edgard
07	SOMMERS	Eugène
08	TERIINOHORAI	Atonia
09	TIFFENAT	Lucie
10	TOUMANIANTZ	Vadim
11	YIENG KOW	Diana

Représentants du développement

01	BESINEAU	Rainui
02	BODIN	Mélinda
03	ELLACOTT	Stanley
04	FABRE	Vincent
05	HOWARD	Marcelle
06	LE MOIGNE-CLARET	Teiva
07	OTCENASEK	Jaroslav
08	TEMAURI	Yvette
09	TEVAEARAI	Ramona
10	UTIA	Ina

Représentants de la vie collective

01	FOLITUU	Makalio
02	JESTIN	Jean-Yves
03	KAMIA	Henriette
04	LOWGREEN	Yannick
05	PARKER	Noelline
06	PROVOST	Louis
07	ROOMATAAROA-DAUPHIN	Voltina
08	SNOW	Tepuanui

09 TEIHOTU
10 TIHONI
11 TOURNEUX

Maiana
Anthony
Mareva

5 (cinq) réunions tenues les :
17, 18, 20, 24 août et 2 septembre 2020
par la commission « Economie »
dont la composition suit :

MEMBRE DE DROIT

Monsieur Kelly ASIN-MOUX, Président du CESEC

BUREAU

- | | | |
|------------|---------|----------------|
| ▪ BODIN | Mélinda | Présidente |
| ▪ LOWGREEN | Yannick | Vice-président |
| ▪ TIFFENAT | Lucie | Secrétaire |

RAPPORTEURS

- | | |
|-----------|---------|
| ▪ FOLITUU | Makalio |
| ▪ FONG | Félix |

MEMBRES

- | | |
|-----------------------|---------------|
| ▪ ANTOINE-MICHARD | Maxime |
| ▪ BAGUR | Patrick |
| ▪ BENHAMZA | Jean-François |
| ▪ BRICHET | Evelyne |
| ▪ ELLACOTT | Stanley |
| ▪ FABRE | Vincent |
| ▪ GALENON | Patrick |
| ▪ GAUDFRIN | Jean-Pierre |
| ▪ JESTIN | Jean-Yves |
| ▪ KAMIA | Henriette |
| ▪ LAMOOT | Didier |
| ▪ PLEE | Christophe |
| ▪ REY | Ethode |
| ▪ ROOMATAAROA-DAUPHIN | Voltina |
| ▪ SAGE | Winiki |
| ▪ SHAN CHING SEONG | Emile |
| ▪ SNOW | Tepuanui |
| ▪ SOMMERS | Edgard |
| ▪ SOMMERS | Eugène |
| ▪ TEIHOTU | Maiana |
| ▪ TERIINOHORAI | Atonia |
| ▪ UTIA | Ina |

MEMBRE AYANT EGALEMENT PARTICIPE AUX TRAVAUX

- | | |
|---------------|-------|
| ▪ TOUMANIANTZ | Vadim |
|---------------|-------|

SECRETARIAT GENERAL

- | | | |
|--------------|-----------|------------------------------|
| ▪ BONNETTE | Alexa | Secrétaire générale |
| ▪ NAUTA | Flora | Secrétaire générale adjointe |
| ▪ LARDILLIER | Guillaume | Conseiller technique |
| ▪ NORDMAN | Avearii | Secrétaire de séance |
| ▪ FAANA | Vaihere | Secrétaire de séance |

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL, ENVIRONNEMENTAL ET CULTUREL DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Le Président du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française,
Le Présidente et les membres de la commission « Economie » remercient, pour leur contribution à
l'élaboration du présent avis,

Particulièrement,

- ✚ Au titre du Tribunal de première instance de Papeete (TPI) :
 - **Monsieur Nicolas LEGER**, juge en charge du surendettement

- ✚ Au titre de l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM) :
 - **Monsieur Claude PERIOU**, directeur
 - **Monsieur Heimata TAPARE**, responsable du surendettement

- ✚ Au titre de la Direction générale des affaires économiques (DGAE) :
 - **Madame Sabine BAZILE**, directrice générale
 - **Madame Christine MARTINEZ**, responsable du département « législation et contentieux »
 - **Madame Catherine COLOMBET**, responsable du bureau droit de la consommation

- ✚ Au titre de la Direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE) :
 - **Madame Valérie HONG-KIOU**, directrice

- ✚ Au titre de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) :
 - **Madame Aline SUE**, directrice financement et emploi

- ✚ Au titre de l'Association française des banques (AFB) :
 - **Monsieur Mickael CHAMPES**, directeur des engagements et des opérations de la banque SOCREDO
 - **Madame Alexandra DOMETTE**, représentante des banques à la Commission de surendettement

- ✚ Au titre du Centre d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF) :
 - **Madame Thilda HAREHOE**, présidente