

Instruments juridiques



Solutions juridiques aux problèmes d'endettement

Recommandation Rec(2007)8
et exposé des motifs



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

Solutions juridiques aux problèmes d'endettement

Recommandation Rec(2007)8
adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 20 juin 2007
et exposé des motifs

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Recommendation Rec(2007)8 of the Committee of Ministers to member states on legal solutions to debt problems

ISBN 978-92-871-6354-7

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source: Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6353-0

© Conseil de l'Europe, septembre 2008

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

1. Lors de leur 26^e Conférence, qui s'est tenue les 7 et 8 avril 2005 à Helsinki, les ministres européens de la Justice ont adopté la Résolution n° 1 relative à la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement dans une société de crédit. Dans cette résolution, les ministres se sont dits préoccupés par les problèmes qui se posent dans la société de crédit aujourd'hui, en raison, entre autres, de l'accès facile au crédit qui peut, dans certains cas, aboutir au surendettement des ménages entraînant l'exclusion sociale des individus et de leurs familles. Les ministres ont invité le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à charger le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) d'élaborer un instrument approprié énonçant des mesures législatives et administratives, et proposant des solutions pratiques afin de prévenir et de résoudre les problèmes d'endettement.

2. Le Groupe de spécialistes sur la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement (CJ-S-DEBT) a été créé sous l'autorité du CDCJ; il a préparé la recommandation sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement, ainsi que son rapport explicatif. Ladite recommandation a été adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007.

Recommandation Rec(2007)8

du Comité des Ministres aux Etats membres sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement

*(adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007,
lors de la 999^e bis réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Reconnaissant que les Etats membres sont entrés dans une ère où l'utilisation du crédit est devenue un élément essentiel de leurs économies;

Tenant compte du fait que le développement du crédit à la consommation peut être bénéfique à la fois à la croissance économique dans les Etats membres et au bien-être des personnes;

Notant que, même si la majorité des contrats de crédit s'effectuent sans difficultés, le recours plus fréquent au crédit conduit à l'accroissement des problèmes d'endettement et, dans certains cas, au surendettement;

Gardant à l'esprit que le surendettement des personnes et des familles est devenu un problème de plus en plus répandu dans la plupart des Etats membres, qui conduit souvent à des problèmes sociaux et de santé ainsi qu'à l'exclusion sociale des familles, et qui peut mettre en danger les besoins fondamentaux des enfants;

Soulignant la responsabilité des Etats membres concernant les effets de leurs politiques sociales et économiques;

Convenant de l'importance primordiale des mesures politiques, juridiques et pratiques que les gouvernements des Etats membres devraient adopter afin de prévenir et de résoudre efficacement les problèmes d'endettement;

Soulignant la nécessité d'instaurer un juste équilibre entre les intérêts légitimes des créanciers et les droits fondamentaux des débiteurs;

Tenant compte de la Résolution n° 1 relative à la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement dans une société de crédit, adoptée par les ministres européens de la Justice lors de leur 26^e Conférence (2005);

Rappelant la Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice;

Gardant à l'esprit les autres travaux au niveau européen concernant le règlement des litiges entre les créanciers et les débiteurs,

Recommande aux gouvernements des Etats membres, lors de l'élaboration de leurs législations et pratiques internes et lors de la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement et au surendettement:

1. de noter que, aux fins de la présente recommandation, on entend par «surendettement», sans toutefois se limiter à ce sens, la situation où l'obligation débitrice d'une personne ou d'une famille excède manifestement et/ou sur une longue période ses capacités de remboursement;

2. de tenter de prévenir le surendettement des personnes et des familles, notamment:

a. en recueillant des informations et des statistiques sur les problèmes d'endettement et en analysant la situation des personnes et des familles surendettées dans leur pays;

b. en instaurant et en développant, dans le cadre du système éducatif national, une initiation aux questions financières, qui porte sur les droits des consommateurs en général et sur la gestion d'un budget en particulier;

c. en garantissant aux personnes ayant des problèmes d'endettement et des questions au sujet de leurs dettes un accès effectif à des services impartiaux de conseil financier, social et juridique;

d. en élaborant les mesures et les réglementations nécessaires pour garantir des pratiques responsables durant toutes les phases de la relation de crédit, y compris la commercialisation du crédit ainsi que la collecte et l'utilisation des données sur le crédit et autres informations financières;

e. en garantissant les droits à l'information des garants ainsi qu'en prévenant l'utilisation irresponsable des garanties;

3. de prendre les mesures nécessaires pour atténuer les effets du recouvrement des dettes, notamment:

a. en garantissant un système d'exécution des décisions de justice efficace et impartial, ainsi qu'une législation appropriée qui précise les compétences des agents chargés de l'exécution de ces décisions;

- b.* en respectant les droits et la dignité humaine du débiteur à tous les stades du recouvrement des dettes et de la procédure d'exécution des décisions de justice concernant les dettes, sans préjudice des droits des créanciers;
 - c.* en instaurant des procédures d'atténuation des effets d'exécution incluant la protection des biens essentiels du débiteur et la mise à l'abri de toute saisie d'une partie de ses revenus, qui prennent en compte la nécessité d'établir un juste équilibre entre la protection des besoins vitaux du débiteur et de sa famille et l'efficacité du recouvrement des dettes;
 - d.* en garantissant, à tous les stades de la procédure d'exécution des décisions de justice concernant les dettes, les droits des garants du débiteur, y compris, autant que possible, le droit à un traitement égal à celui accordé au débiteur;
 - e.* en facilitant la reconnaissance et l'exécution, dans les Etats membres, des injonctions de paiement et des plans de remboursement émanant des autorités compétentes d'autres Etats membres;
4. d'instaurer les mécanismes nécessaires pour faciliter le rétablissement des personnes et des familles surendettées et leur réinsertion dans la société, notamment:
- a.* en veillant à ce que les débiteurs aient effectivement accès à des conseils impartiaux et à des procédures d'apurement des dettes selon les critères établis par la législation nationale;
 - b.* en veillant à ce que les plans de remboursement définis dans le cadre de la procédure d'apurement des dettes soient raisonnables, selon les pratiques nationales, tant du point de vue des obligations de remboursement que de celui de la durée;
 - c.* en veillant à ce que la procédure d'apurement des dettes couvre la totalité des dettes du débiteur, à l'exception de celles qui font l'objet d'un régime spécial, en vertu de la législation nationale;
 - d.* en établissant des mécanismes de règlements extrajudiciaires et en encourageant de tels règlements entre le débiteur et le créancier;
 - e.* en limitant efficacement les possibilités pour le créancier d'entraver déraisonnablement la conclusion d'un règlement des dettes;

- f.* en encourageant l'insertion sociale et financière efficace des personnes et des familles surendettées, en particulier en promouvant leur accès au marché du travail;
 - g.* en encourageant la participation active du débiteur à la recherche d'un règlement des dettes et, si nécessaire, tous conseil et accompagnement du débiteur après la conclusion du règlement;
 - h.* en permettant l'effacement partiel ou total des dettes pour les personnes et, s'il y a lieu, les familles dans les cas de surendettement lorsque toute autre mesure s'est avérée inefficace, afin de leur offrir une nouvelle opportunité de s'engager dans des activités économiques et sociales;
5. de faciliter la mise en œuvre de la présente recommandation, notamment:
- a.* en mettant en place des politiques relatives à la gestion des dettes et au traitement des personnes et des familles surendettées, et en garantissant leur uniformité;
 - b.* en garantissant une coopération efficace entre les organismes compétents et les professionnels participant à la prévention du surendettement, l'atténuation des effets du recouvrement des dettes et la réinsertion des personnes et des familles surendettées;
 - c.* en mettant en place des mécanismes de conseil, de consultation et de médiation en matière d'endettement, et en garantissant ou tout au moins en encourageant une participation efficace des institutions de crédit et autres créanciers publics et privés à la mise en œuvre des politiques nationales de gestion des dettes;
 - d.* en garantissant des normes de qualité appropriées et l'impartialité des services rendus par les organes responsables et les professionnels, ainsi que des mécanismes efficaces pour contrôler ces normes;
 - e.* en offrant un accès facile aux informations sur les droits des consommateurs, qui puissent être aisément comprises par le grand public.

Exposé des motifs

I. Introduction

1. Dans de nombreux pays européens, le recours au crédit s'est beaucoup développé au cours des dernières décennies. Les prêts stimulent la croissance économique et profitent aux personnes. De fait, la disponibilité de crédits suffisants est un élément essentiel du bon fonctionnement d'une économie de marché.

2. Néanmoins, dans certains cas, l'augmentation des prêts peut entraîner de graves difficultés financières pour les personnes et les familles. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, le surendettement des personnes et des familles causé, par exemple, par la commercialisation accrue du crédit et sa facilité d'accès ou par les engagements excessifs des consommateurs et les événements imprévus qui fragilisent leur situation économique (chômage, maladie, changement de situation familiale, etc.) est devenu un phénomène de plus en plus répandu.

3. En outre, les pratiques de commercialisation agressive du crédit, par le biais des technologies d'information les plus récentes, touchent tous les niveaux de la société, en particulier les plus vulnérables.

4. La situation des jeunes débiteurs – nouveau segment émergent du marché –, particulièrement sensibles aux techniques agressives de commercialisation du crédit, revêt une importance particulière. Le surendettement des jeunes peut menacer sérieusement et à long terme les économies des Etats membres et le bien-être de la société en général.

5. Les gouvernements des Etats membres jouent un rôle important dans la prévention et le contrôle du surendettement, non seulement par le biais des mesures spécifiques traitant des problèmes d'endettement, mais aussi en faisant en sorte que leurs politiques sociales et économiques ne mettent pas en danger la situation financière des personnes et des familles.

6. En raison de sa nature complexe, le surendettement peut conduire à des problèmes sociaux, de santé et juridiques pour les personnes et les familles, et mettre en danger les besoins fondamentaux des enfants. Des solutions juridiques et politiques devraient, par conséquent, être combinées

avec une gamme plus large de mesures sociales et financières mises en œuvre dans les différents secteurs de la société, afin de lutter contre la pauvreté et la méconnaissance des questions financières, et de promouvoir l'inclusion sociale, tout en accordant une grande attention aux droits de l'homme et à la dignité.

7. Dans une société de crédit, il est impossible de prévenir constamment tous les problèmes d'endettement, mais il faut étudier les mesures juridiques, politiques et pratiques permettant de limiter, dans toute la mesure du possible, le surendettement et ses effets, et identifier les meilleures de ces mesures en vue d'aider les Etats membres à les mettre en œuvre.

8. Il n'existe actuellement aucun instrument juridique international ayant trait spécifiquement au surendettement. Il est à espérer que la présente recommandation, établissant des normes juridiques minimales pour traiter les problèmes d'endettement, puisse constituer une base solide pour les Etats membres souhaitant créer à l'avenir un instrument juridique plus complet sur ce sujet.

9. Néanmoins, il existe, au niveau de l'Union européenne, plusieurs instruments juridiques qui traitent certains aspects liés au surendettement, comme l'exécution des décisions en matière civile et commerciale¹, la reconnaissance juridique des procédures d'insolvabilité à l'étranger², le cadre juridique pour le crédit à la consommation³, les informations à fournir au consommateur avant la conclusion de l'accord de crédit, ainsi que le principe du prêt responsable⁴.

10. Il ne fait aucun doute qu'un sujet aussi important entre dans le champ des activités du Conseil de l'Europe. Jusqu'à présent, seuls quelques aspects indirectement liés au surendettement ont été traités par les instruments juridiques adoptés sous l'égide du Conseil de l'Europe. Ces instruments

1. La Convention de Bruxelles, concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, remplacée ultérieurement par le Règlement du Conseil de l'Union européenne (CE) n° 44/2001.

2. Convention de l'Union européenne relative aux procédures d'insolvabilité et Règlement du Conseil de l'Union européenne (CE) n° 1346/2000.

3. Directive 87/102/CEE du Conseil de l'Union européenne relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation.

4. Les deux se trouvent dans la proposition révisée de directive sur le crédit à la consommation (COM (2004) 747 final), présentée par la Commission européenne le 28 octobre 2004.

couvrent, par exemple, la protection des données personnelles¹, l'exécution efficace des décisions de justice² et la nécessité de trouver un juste équilibre entre les intérêts du débiteur et ceux du créancier, ainsi que la protection des biens essentiels du débiteur et la possibilité de mise à l'abri de toute saisie d'une partie de ses revenus³ et certains aspects des procédures de faillite collective⁴.

11. Cependant, il est nécessaire de s'attaquer au problème de surendettement des personnes et des familles dans son ensemble. Le Conseil de l'Europe est bien placé pour continuer à jouer un rôle important en aidant les Etats membres à traiter au mieux les problèmes de surendettement par le biais d'une coopération intergouvernementale élargie.

12. A cet égard, le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) a constitué une «plate-forme européenne de dialogue sur les initiatives éthiques et solidaires»⁵, qui est un forum constructif pour la production d'idées nouvelles et le lancement d'initiatives alternatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et contre les facteurs qui conduisent à ces phénomènes, y compris le surendettement.

13. En plus des solutions sociales et éducatives aux problèmes d'endettement, il faut également prendre en considération leurs aspects juridiques. Lors de leur 26^e Conférence (Helsinki, les 7 et 8 avril 2005), les ministres européens de la Justice ont procédé à un examen approfondi de la question du surendettement dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et ont souligné la nécessité d'identifier d'éventuelles solutions juridiques et pratiques que les autorités pourraient mettre en œuvre pour traiter ce problème. Les ministres ont adopté la Résolution n° 1 relative à la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement dans une société de crédit, par laquelle ils ont invité le Comité des Ministres du Conseil de

1. Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

2. L'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (STE n° 5) pose l'exigence d'un système suffisamment efficace pour l'exécution des décisions de justice, faisant partie intégrante de la notion plus large d'accès à la justice.

3. Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres en matière d'exécution des décisions de justice, adoptée le 9 septembre 2003.

4. Convention européenne sur certains aspects internationaux de la faillite (STE n° 136), ouverte à la signature en 1990. Bien qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur, elle a exercé une forte influence sur le développement de la législation de l'Union européenne.

5. Pour plus d'informations concernant la plate-forme, veuillez visiter: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/Platform/Default_en.asp.

l'Europe à charger le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) d'analyser la législation et les bonnes pratiques existantes, d'identifier les difficultés rencontrées et d'élaborer un instrument approprié énonçant des mesures législatives et administratives permettant de traiter le problème du surendettement.

14. Pour donner suite à cette résolution, un expert, mandaté par le CDCJ, a établi un rapport sur les solutions juridiques aux problèmes de l'endettement dans une société de crédit. Ce rapport analyse les législations et les bonnes pratiques et identifie les obstacles à la recherche de solutions aux problèmes d'endettement. Le rapport aborde la notion de surendettement, la prévention du surendettement, les moyens d'atténuer les effets du remboursement des dettes et le rétablissement des personnes surendettées et des familles; c'est sur lui que se fonde la structure de la présente recommandation.

15. Dans le cadre de sa contribution à la mise en œuvre de la Résolution n° 1 de la 26^e Conférence des ministres européens de la Justice, le Comité des Ministres a adopté, le 11 janvier 2006, le mandat du Groupe de spécialistes sur la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement (CJ-S-DEBT), en le chargeant de préparer, sous l'autorité du CDCJ, un instrument approprié pour définir des mesures législatives et administratives, ainsi que des solutions pratiques afin de prévenir et de résoudre les problèmes d'endettement.

II. Portée de la recommandation

16. Afin de faciliter la mise en œuvre de la présente recommandation, une définition non exhaustive du surendettement est proposée. Le surendettement devrait englober au moins les situations où le fardeau de la dette d'une personne ou d'une famille excède manifestement et/ou sur une longue période ses capacités de remboursement, ce qui se traduit par des difficultés systématiques, voire parfois par une impossibilité à payer les créanciers¹. Les Etats membres sont encouragés à réfléchir à une définition

1. Le rapport sur les solutions juridiques aux problèmes de l'endettement dans une société de crédit, élaboré par Johanna Niemi-Kiesiläinen et Ann-Sofie Henrikson, propose trois méthodes statistiques pour définir le surendettement: administrative, objective ou quantitative et subjective. Néanmoins, les auteurs notent que toutes ces méthodes ont des défauts significatifs, rendant impossible l'obtention d'une image complète du surendettement.

plus précise du surendettement, qui pourrait être appliquée dans le cadre de leurs systèmes juridiques.

17. En même temps, les distinctions entre les notions de surendettement, de pauvreté et d'insolvabilité des consommateurs devraient également être prises en considération. Toutefois, ces trois phénomènes peuvent conduire à des problèmes sociaux et de santé ainsi qu'à l'exclusion sociale des personnes et des familles.

18. Les problèmes d'endettement peuvent et doivent être résolus par trois moyens principaux et complémentaires: la prévention du surendettement, l'atténuation des effets du remboursement des dettes et le rétablissement des personnes surendettées et de leur famille.

19. La recommandation vise à identifier les mesures juridiques et politiques que les Etats peuvent appliquer pour prévenir le surendettement des personnes et des familles, pour ajuster le remboursement des dettes des surendettés de manière à éviter leur exclusion sociale et financière, et pour faciliter le rétablissement des personnes surendettées, tout en respectant comme il convient leur dignité humaine.

20. La recommandation examine également – aux plans international, national, régional et local – le rôle et la coopération des organes compétents tels que les tribunaux, les autorités administratives, les organisations non gouvernementales impliquées, ainsi que ceux d'institutions financières et de crédit.

III. Commentaire sur des dispositions spécifiques

Prévention du surendettement

21. Pour pouvoir trouver des solutions aux problèmes des personnes et des familles surendettées, il est nécessaire d'avoir une image intégrale et régulièrement actualisée de l'ampleur et des caractéristiques du surendettement dans les Etats membres. Le recueil de statistiques et d'autres informations sur les problèmes d'endettement¹ et l'analyse de la situation des personnes et des familles surendettées est un préalable indispensable

1. Les Etats membres peuvent s'inspirer utilement du programme EU-SILC de l'Union européenne (collecte de données sur le revenu et les conditions de vie) qui est conduit par Eurostat – une des directions générales de la Commission européenne, qui fournit à l'Union européenne des services d'informations statistiques de haute qualité.

pour obtenir une image complète et contrôler l'efficacité des mesures prises. C'est pourquoi il est recommandé aux autorités de recueillir et d'utiliser ces informations de manière systématique, afin d'être à même de suivre tous les développements et d'anticiper les difficultés potentielles en prenant à l'avance les mesures nécessaires.

22. Prévoir une initiation aux questions financières et à la gestion budgétaire dans le cadre du système éducatif national est important pour que les personnes et les familles soient capables de traiter les aspects financiers de leur vie en général, et cela peut être un moyen très efficace de faire en sorte qu'elles possèdent les connaissances minimales dont elles ont besoin pour faire des choix éclairés entre les différentes offres de crédit du marché, promouvant ainsi des pratiques d'emprunt responsable et prévenant le surendettement.

23. Pour que l'accès à des services de conseils financier, social et juridique soit efficace, il faut non seulement que ces services soient gratuits (ou accessibles à un faible coût), mais aussi que l'accès pratique à ces conseils soit facile et que ces conseils soient impartiaux¹.

24. Pour des raisons objectives, les établissements de crédit sont les mieux placés pour évaluer la capacité de remboursement d'un consommateur potentiel de crédit. C'est pourquoi ces institutions devraient être incitées à prendre leur part de responsabilité lorsqu'elles proposent des crédits, en particulier aux jeunes. Il conviendrait de créer un cadre juridique pour éviter l'octroi de prêts de manière inconsidérée, voire préjudiciable, ainsi que la publicité trompeuse ou agressive² et faire en sorte que les établissements de crédit établissent certains critères à remplir avant l'octroi d'un prêt. Ce cadre pourrait envisager, entre autres, l'exclusion temporaire de l'accès au crédit des personnes et des familles surendettées engagées dans une procédure spécifique concernant leurs dettes. En outre, la responsabilité des banques et des établissements de crédit ne commence ni ne s'achève au moment où ils accordent un prêt. La commercialisation du crédit et l'utilisation des données relatives au crédit par les établissements de crédit sont aussi des

1. Le terme «impartialité» devrait prendre, au minimum, en considération les situations où un conflit d'intérêts peut apparaître, par exemple lorsqu'une institution qui offre les services agit en même temps en tant que créancier de la personne à la recherche de conseils.

2. Pour plus d'informations sur la notion de publicité trompeuse, voir la Directive du Conseil de l'Union européenne 84/450/CEE, du 10 septembre 1984, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité trompeuse.

activités ayant une influence directe sur le comportement et le bien-être des consommateurs de crédit. L'élaboration de réglementations appropriées, telles que des codes de bonne conduite à l'attention des banques ainsi que des pratiques responsables durant toutes les phases de la relation de crédit, pourrait contribuer de manière significative à la prévention du surendettement des personnes et des familles. Les Etats membres devraient encourager les créanciers à agir dans l'intérêt de l'ensemble des créanciers et du débiteur.

25. Le garant est l'un des acteurs dans une relation de crédit. Lorsque le débiteur ne s'acquitte pas de ses obligations financières, ce sont les intérêts financiers du garant qui sont en jeu. Il est nécessaire de faire en sorte que le garant soit informé des capacités de remboursement du débiteur, en particulier lorsque la situation du débiteur vient à changer. Il conviendrait d'instaurer des mécanismes qui protègent les garants et préviennent les abus de garanties.

Atténuation des effets du recouvrement des dettes

26. L'existence d'un système d'exécution efficace est l'une des conditions essentielles de l'accès effectif à la justice. Concernant la relation de crédit, il est important de souligner le droit, pour les créanciers, à ce que leurs intérêts financiers légitimes soient protégés, le cas échéant, par le biais de l'exécution de décisions de justice¹. Toutefois, pour les personnes et les familles surendettées, la loi devrait clairement délimiter les pouvoirs des agents chargés de l'exécution d'une décision rendue à leur rencontre.

27. Lors de l'exécution d'une décision d'une autorité judiciaire, ainsi que lors d'un recouvrement extrajudiciaire de la dette, les droits et la dignité humaine² du débiteur devraient être dûment sauvegardés. L'égalité de dignité de tous les êtres humains a été confirmée comme étant l'une des valeurs communes des Etats membres du Conseil de l'Europe³ et devrait, par conséquent, être protégée à tous les stades de la procédure d'exécution, sans porter atteinte aux intérêts légitimes des créanciers.

1. Les Etats membres peuvent s'inspirer utilement de la Recommandation Rec(2003)17 en matière d'exécution des décisions de justice.

2. La dignité humaine constitue une valeur essentielle, qui doit être protégée selon la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE n° 164) et son rapport explicatif.

3. Voir la Déclaration finale du 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, tenu à Strasbourg les 10 et 11 octobre 1997.

28. Le surendettement peut compromettre fortement le développement des enfants d'une famille surendettée. Il peut non seulement réduire la capacité des membres adultes de la famille à retrouver une activité génératrice de revenus, mais aussi, entre autres, supprimer ou limiter considérablement cette même capacité pour leurs enfants. Les procédures de recouvrement des dettes mises en œuvre devraient donc protéger les biens essentiels du débiteur, par exemple en mettant une partie de ses revenus à l'abri de toute saisie, afin d'assurer un juste équilibre entre la protection des besoins vitaux du débiteur et de sa famille, et l'efficacité du remboursement des dettes.

29. Bien qu'un garant prenne volontairement le risque d'avoir à payer les créanciers si le débiteur est défaillant, ses intérêts nécessitent également un certain degré de protection. Il faut éviter, à tout le moins, que l'action contre le garant provoque son surendettement. Le droit à un traitement similaire pour les garants, y compris, dans la mesure du possible, le droit à un traitement similaire à celui accordé au débiteur, doit être pris en considération à tous les stades de la procédure de recouvrement. Les garants devraient avoir les recours juridiques adéquats pour protéger leur situation et leurs intérêts dans les procédures concernant les dettes¹.

30. Le développement rapide du marché international du crédit a ouvert des possibilités d'octroi d'un crédit à l'étranger. Il conviendrait de garder à l'esprit le risque accru de surendettement découlant de la facilité d'obtenir un crédit transfrontalier par le biais des technologies d'information les plus récentes². Dans tous les cas, il est important que les Etats membres facilitent la reconnaissance et, s'il y a lieu, l'exécution des injonctions de paiement et des plans de remboursement, émanant des autorités étrangères compétentes.

Rétablissement des personnes et des familles surendettées

31. Malgré les mesures de prévention déjà prises par certains Etats membres, certaines personnes et familles surendettées sont toujours dans l'incapacité de rembourser leurs dettes dans un proche avenir. A l'évidence, il n'est pas possible d'éradiquer totalement le surendettement, sans restreindre

1. Voir l'affaire *Bäck c. Finlande*, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 20 juillet 2004.

2. Voir la Directive du Conseil de l'Union européenne 2002/65/CE, du 23 septembre 2002, concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.

l'accès au crédit. Cela est d'autant plus vrai que de nombreux débiteurs deviennent surendettés pour des raisons qui sont indépendantes de leur volonté et qu'ils ne pouvaient raisonnablement pas prévoir. Les personnes et les familles surendettées devraient donc avoir effectivement accès à des procédures impartiales d'apurement des dettes et à des conseils impartiaux, pour lesquels des critères clairs devraient être établis. L'efficacité de l'accès à ces procédures implique non seulement que ces dernières soient gratuites (ou à faible coût) et impartiales, mais aussi facilement accessibles du point de vue pratique.

32. Une procédure spécifique d'apurement des dettes conduit souvent à l'adoption d'un plan de remboursement, approuvé en fonction du débiteur. Un plan de remboursement devrait indiquer le montant que le débiteur est tenu de verser périodiquement à ses créanciers, ainsi que la durée raisonnable de remboursement des dettes¹. Ce qui pourrait être considéré comme «raisonnable» peut varier d'un Etat membre à l'autre; c'est pourquoi la référence aux pratiques nationales figure dans la recommandation. Tout plan de remboursement, approuvé à la suite d'une procédure d'apurement des dettes, devrait garantir que son montant et sa durée n'aient pas pour conséquence de mettre le débiteur et/ou sa famille dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins vitaux, tout en respectant leur dignité humaine.

33. L'apurement des dettes devrait s'appliquer à toutes les dettes, à l'exclusion de celles qui font l'objet d'un régime spécial en vertu de la législation nationale².

34. Dans la plupart des Etats membres, les différends concernant la relation de crédit en général et les problèmes d'endettement en particulier sont tranchés par les organes judiciaires et extrajudiciaires ayant les compétences appropriées. Le problème croissant du surendettement en Europe rend nécessaire, dans la mesure du possible, de trouver des solutions alternatives pour résoudre les problèmes d'endettement. Les Etats membres devraient instaurer des mécanismes encourageant les règlements extrajudiciaires entre le débiteur et le créancier afin de trouver des solutions plus simples,

1. Voir le rapport sur les solutions juridiques aux problèmes de l'endettement dans une société de crédit, *op. cit.*, p. 29.

2. Selon le rapport, certains Etats excluent les obligations alimentaires de l'effacement des dettes. D'autres Etats excluent de l'effacement les taxes et amendes (par exemple les amendes pénales et administratives), payables à l'Etat. Un nombre substantiel d'Etats excluent de l'effacement les prêts d'études.

plus rapides et moins onéreuses et pour éviter l'augmentation de la charge de travail des tribunaux, afin que les procédures judiciaires ne constituent que le dernier recours en cas d'échec d'un règlement amiable.

35. Il arrive qu'un créancier entrave, volontairement ou non, la conclusion d'un règlement des dettes entre les débiteurs et les autres créanciers. Les autorités devraient chercher à limiter ces obstacles lorsqu'ils sont créés déraisonnablement. Ce qui peut être considéré comme «déraisonnable» peut varier d'un Etat membre à l'autre. A cette fin, un organe compétent pourrait être chargé d'imposer un règlement des dettes lorsque le créancier ne présente aucune raison légitime de refuser de donner suite au règlement proposé ou de mettre en œuvre d'autres mesures qui encourageraient les créanciers à accepter un règlement extrajudiciaire¹.

36. Le surendettement peut entraîner l'exclusion sociale des personnes et des familles, y compris la perte de motivation à retrouver une activité génératrice de revenus, l'exclusion des activités sociales et des problèmes de santé. Cela est nuisible non seulement aux personnes et aux familles concernées, mais aussi à la société entière qui pâtit d'une perte financière évidente². C'est pourquoi l'un des objectifs fondamentaux du rétablissement doit être l'intégration sociale et financière des personnes et des familles surendettées.

37. L'un des objectifs de l'insertion sociale et financière est d'encourager la participation active des personnes surendettées à la recherche d'un règlement de leurs dettes, ainsi que de consulter des services professionnels de conseil et d'accompagnement, une fois que le règlement est en cours, voire à son terme, si nécessaire.

38. L'effacement total ou partiel des dettes peut être une solution utile dans les cas de surendettement où toute autre mesure s'est avérée inefficace. Dans certains cas, ce peut être le résultat de l'accomplissement réussi d'un plan d'apurement des dettes, dans d'autres cas l'effacement des dettes peut être utilisé comme une solution indépendante. Dans tous les cas, l'effacement

1. Par exemple, en donnant la priorité au paiement des frais de la procédure judiciaire sur les biens disponibles, sur le remboursement des créanciers.

2. La perte financière causée à la société par le surendettement inclut entre autres les dépenses de sécurité sociale, la perte des taxes due au chômage des surendettés, les coûts médicaux, l'hébergement des personnes expulsées de leur domicile, le faible niveau de recouvrement des créanciers, la perte de membres qui pourraient potentiellement contribuer à l'économie et au bien-être général de la société.

des dettes devrait être accompagné de mesures visant à prévenir le surendettement répétitif, en gardant à l'esprit les raisons spécifiques à chaque cas ayant conduit au surendettement. Lors de l'examen de l'effacement total ou partiel des dettes, l'ensemble des dettes devrait être pris en considération, à l'exception de celles qui font l'objet d'un régime spécial en vertu de la législation nationale.

Mise en œuvre de la recommandation

39. Les autorités devraient envisager de prendre un certain nombre de décisions politiques d'ordre stratégique en vue de faciliter la mise en œuvre de la présente recommandation. Les Etats membres devraient veiller à ce que toutes les décisions politiques relatives à la gestion des dettes et au traitement des personnes et des familles surendettées soient uniformes et conformes aux normes nationales, pour garantir l'égalité de leur traitement.

40. Pour combattre le plus efficacement possible le problème du surendettement, il importe de mettre en place des organes compétents impliqués dans la prévention du surendettement, l'atténuation des effets du recouvrement des dettes et le rétablissement des personnes et des familles surendettées, et d'assurer une coopération efficace entre ces organes. Outre les principales solutions proposées dans cette recommandation, la médiation alternative des dettes pourrait être envisagée.

41. Le financement des services des organes compétents pourrait être assuré non seulement par le secteur public mais aussi par les institutions de crédit, sans préjudice de l'impartialité de ces services. Les banques et les institutions de crédit étant des acteurs clés du marché du crédit, leur participation est essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales en matière de gestion des dettes, sans exclure la participation d'autres créanciers.

42. Les professionnels privés ou publics¹ ayant des compétences en matière de surendettement pourraient contribuer de manière significative à la prévention du surendettement, à l'atténuation des effets du recouvrement des dettes ainsi qu'au rétablissement des personnes et des familles surendettées. Il importe toutefois de garantir la qualité des services relatifs au

1. Par exemple les juges, les médiateurs, les avocats, les ONG spécialisées.

surendettement et l'impartialité de leurs prestataires, y compris par le biais d'une certification spéciale accordée par l'autorité nationale pertinente.

43. Les Etats devraient promouvoir la sensibilisation à la gestion financière. Toutefois, les informations sur les droits des consommateurs, formulées dans un langage purement juridique, pourraient être difficiles à comprendre totalement par les personnes ayant un niveau moyen de connaissances juridiques et financières. Par conséquent, ces informations devraient non seulement être facilement accessibles, mais aussi être présentées dans un langage aisément compréhensible.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202 Koningslaan
B-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
OTTAWA, Ontario K1J 9J3, Canada
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK GAD

Vimmelskafet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FIN-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: francois.wolfermann@librairie-kleber.fr
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
D-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
H - 1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
I-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

MEXICO/MEXIQUE
Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Rio Pánuco, 141 Delegación Cuauhtémoc
06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
<http://www.mundiprensa.com.mx>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
1013 CX Amsterdam
The Netherlands
Tel.: + 31 20 622 8035
Fax.: + 31 20 625 5493
Website: www.publidis.org
Email: orders@publidis.org

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
P-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
9a, Kolpachnyi per.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 (8)495 623 6839
Fax: +7 (8)495 625 4269
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.
Castelló, 37
E-28001 MADRID
Tel.: +34 914 36 37 00
Fax: +34 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des pins
CH-1273 Arzier
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON, NY 10520, USA
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

La Recommandation du Conseil de l'Europe sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement est le premier instrument juridique international qui établit une série de principes juridiques permettant aux législateurs nationaux d'introduire ou de renforcer la législation et la politique dans ce domaine. La recommandation couvre trois domaines essentiels: la prévention du surendettement des personnes et des familles, l'atténuation des effets du remboursement des dettes de manière à éviter l'exclusion sociale et le rétablissement des personnes surendettées, tout en respectant leur dignité humaine.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-6353-0



9 789287 163530

8 € / 12 \$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe