

Acte de la journée d'automne du 25 novembre 2010

Quand les dettes enchaînent à l'aide sociale

IV. Equité, égalité, légalité: le chemin étroit des pratiques?

Simon Darioli, chef du service de l'action sociale du canton du Valais

1. Introduction: histoires

Vous avez lu dans le dépliant de présentation de la journée l'histoire de Mireille. Ce n'est pas une fiction, juste une trajectoire de vie un peu triste, mais qui laisse aussi une fenêtre ouverte sur un futur décalé de la réalité mais pas forcément dramatique. Mireille est pauvre, mais indépendante et préfère l'incertitude des marchés à la monotonie de sa caisse de supermarché.

Autre histoire, réelle aussi mais plus kafkaïenne, celle de Marcel, 40 ans. Durant 10 ans il n'a pas payé ses primes d'assurance maladie, ni celles de son épouse et de son fils. Il n'a pas non plus bénéficié de subventions, n'ayant jamais rempli sa déclaration d'impôts. Les primes impayées sont allées en poursuites, mais les saisies n'ont pas permis de rétablir la situation et il reste un contentieux global de près de 70'000 francs. Aujourd'hui il a décidé de mettre de l'ordre dans ses affaires et de régler les problèmes.

Malchance pour Marcel, sa caisse maladie est l'une des trois qui n'a pas signé avec le canton l'accord de non application de l'art 64a LAMal. La famille est donc en suspension de prestations. Et comme il y a toujours une petite quotité saisissable sur ses revenus, l'office des poursuites ne peut pas délivrer d'acte de défaut de biens, ce qui rend impossible le règlement de l'arriéré par rachat d'ADB par le biais des subventions à l'assurance maladie.

Mieux encore, il y a une année, son épouse a engagé une procédure de séparation qui a été ratifiée. Elle a donc demandé à son assurance maladie que son dossier et celui de son fils soient dissociés de celui de son ex-époux afin qu'elle puisse résilier le contrat et quitter cet assureur pour s'affilier à une autre caisse. Refus de l'assurance-maladie. Relevons au passage que ce refus est illégal, la séparation ayant été sanctionnée par une autorité judiciaire. Ce problème peut être réglé. Il n'en reste pas moins que Marcel est dans une situation inextricable. Et je ne fais même pas mention ici des autres factures en souffrance, notamment celles relatives aux impôts. Taxé d'office, il ne les a pas réglés depuis longtemps.

2. Des solutions?

Ces faits divers anonymes du quotidien de ceux qui ont perdu pied, sont aussi le quotidien des services sociaux souvent autant démunis que leurs clients pour trouver une porte de sortie à la spirale de l'endettement et de l'enfermement financier, personnel et social. Les revenus sont à la limite ou supérieurs aux normes de l'aide sociale qui ne peut dès lors plus intervenir.

La recherche de solution passe donc par des zones plus ou moins grises, entre équité, égalité et légalité.

Le créancier a le droit de recouvrer sa créance, ce n'est pas contestable.

Le débiteur ne peut pas payer plus que ce qu'il a, en préservant son minimum vital, ce n'est pas contestable non plus. Si le débiteur est largement solvable, la problématique est simple: il paie ou il est saisi.

Si le débiteur n'a rien, la question est simple aussi. Elle se résout par un acte de défaut de biens.

Mais si le débiteur a une faible quotité saisissable, qui ne lui permet même pas de couvrir les intérêts qui courent et que, de ce fait, il est condamné à disposer, à vie, du minimum vital laissé par l'office des poursuites, est-on encore dans un régime éthiquement et légalement acceptable?

Dans le droit pénal, une condamnation à perpétuité pour le pire des crimes n'excède pas 20 ans, avec libération après 14 ans pour bonne conduite. Pour toutes les fautes, il y a un délai de prescription qu'atteindront certainement les responsables de la déroute de la BCG. Toutes les entreprises peuvent se déclarer ou être mises en faillite, ce qui n'empêche nullement leurs administrateurs de repartir le lendemain vers de nouvelles aventures...

Et pourquoi le citoyen lambda, qui s'est fourvoyé dans la conduite de sa vie et de son budget, qui a probablement commis des erreurs et peut-être des fautes n'a-t-il aucun droit à ce que son ardoise soit effacée et qu'il puisse repartir sur de nouvelles bases? Manifestement, selon que l'on est dans le registre de l'économie ou dans celui du domaine privé, les règles ne sont pas les mêmes. La Fontaine avait déjà dit quelque chose de semblable il y a bien plus de deux siècles.

Ces considérations m'amènent à avancer un postulat: l'injustice des règles du jeu justifie les moyens de les contrer. Je sais, c'est une position dangereuse, qui a fondé bien des extrémismes et qui ne trouvera grâce devant aucun tribunal. Je ne prône donc pas la révolution qui trop souvent ne fait que substituer une injustice à une autre, mais la subversion, qui vise le changement dans le respect de la légalité ou tout au moins de ses limites.

Les propos qui suivent sont donc des pistes de réflexion concrètes, exploratoires et non exhaustives, pour tenter d'esquisser modestement le chemin du possible... Le temps n'est pas donné dans les interventions de cette journée pour de longues argumentations philosophiques. Je vous invite donc ce soir ou demain à relire et à comprendre Clamence, l'avocat du roman d'Albert Camus, «*La Chute*».

3. Des pistes...

Commençons par le début... Il n'y a pas d'assainissement financier sans stabilisation du budget personnel. Banalité, oui, mais nécessaire pour affirmer que s'il faut tirer un trait sur le passé, toute démarche future crédible implique la responsabilité du débiteur.

Je ne m'étendrai pas sur les moyens d'y parvenir, ils font partie de la panoplie usuelle de tous les services de désendettement et de nombre de services sociaux.

Posons donc comme hypothèse que Mireille, Marcel et les autres ont fait tout leur possible pour que leur situation soit stabilisée et que leurs dépenses soient en adéquation avec leurs ressources. Restent les dettes, les saisies et l'absence de perspective de sortir du tunnel avant 15 ou 20 ans et même plus...

3.1 Les voies légales

Mireille demande sa mise en faillite volontaire sur la base de l'art. **191 LP**. Elle n'a pas de biens réalisables. Sa demande de mise en faillite sera rejetée par le juge. Mais les pratiques diffèrent... Il y a quelques années, il suffisait de déposer une somme de 1500 francs lors de la convocation au tribunal pour que l'ouverture de la faillite soit prononcée. La pratique des tribunaux s'est durcie pour éviter les opérations de «*blanchiment*» trop faciles. Mais la pratique est une notion subjective qui dépend de l'appréciation du juge. A Brigue, un dépôt de 4 à 6'000 francs suffit. A Martigny et Monthey, il faut un actif réalisable. A Sion, il faut démontrer une capacité à verser un dividende aux créanciers de l'ordre de 50%.

Autre voie possible, l'art **333 LP**, qui consiste à la suspension des poursuites durant quelques mois pour laisser le temps de négocier un accord avec les créanciers. Il faut l'accord de tous... ce qui n'est pas forcément simple, particulièrement dans les négociations avec les services des contributions et plus encore avec les assurances sociales qui n'ont pas de possibilité légale d'accorder une remise... Et là encore, la pratique des tribunaux diffère. Vu dans des décisions l'acceptation d'entrer en matière si un dividende de 30% est vraisemblable, et le refus si ce dividende n'est pas de 50%. Et mieux encore, refus d'entrer en matière du juge sans l'accord préalable de tous les créanciers. Or, l'art 333 LP est justement prévu pour laisser le temps de cette négociation. Kafka n'est pas loin...

Dernière piste, le sursis concordataire défini par l'art **293 LP**. Il requiert l'accord des créanciers. Je vous passe les détails, vous l'avez compris. Ni Mireille, ni Marcel n'ont la moindre chance de passer par ce chemin.

3.2 Les voies de traverse

3.2.1 Anticiper

Si votre situation se détériore et que vous en êtes conscients mais que votre entourage économique ne l'est pas tout à fait, n'attendez pas d'être sur la paille. C'est le moment de garder les biens que vous avez, ou, au pire, d'acheter une vigne, un chalet, un studio un peu pourri, un bien immobilier quelconque, que vous payerez comme vous pouvez, avec une dette supplémentaire, un paiement partiel mais substantiel, assez pour que l'acte ne soit pas annulé. Et après,

lorsque la situation sera devenue inextricable, déclarez-vous insolvable... les art 191, 293, et 333 LP deviendront applicables. Il faut juste assez de temps dans les séquences du scénario pour que l'opération ne soit pas qualifiée de frauduleuse.

3.2.2 L'exode

Vous n'avez pas vu venir la catastrophe. Elle est là.

A. Vous pouvez choisir l'exode vers l'extérieur, des pays ensoleillés ou asiatiques où aucune possibilité de poursuite n'est applicable. On tire un trait et on repart à zéro. Bon il faut un certain goût pour l'aventure et probablement une personnalité un peu borderline. Mais c'est possible... J'ai reçu il y a quelques semaines un téléphone d'une ancienne cliente du service dans lequel je travaillais qui est passée d'une évasion du pénitencier de Brigue à la France, puis à la Réunion, puis à la France de nouveau et qui est aujourd'hui de retour en Suisse. Dans le domaine pénal la prescription existe...A l'office des poursuites c'est moins sûr, mais c'est une piste possible. Petite précision quand même... Le billet d'avion n'est pas à crédit et, d'une manière ou d'une autre, il faut le payer d'avance.

B. Vous pouvez aussi choisir l'exode intérieur, comme Mireille, qui s'est mise volontairement hors circuit. En choisissant de vivre de ce qu'elle aime, en dessous du minimum saisissable, elle échappe à toute emprise de ses créanciers. Mais ce choix a aussi un prix, celui d'être définitivement ou durablement «à côté du monde». Il faut pouvoir l'assumer.

3.2.3 Stopper l'hémorragie

Vous n'avez pas anticipé la catastrophe par l'achat ou la préservation d'un bien. L'exode vous semble impossible pour des raisons familiales ou personnelles, et la dette est toujours là, avec ses intérêts qui courent. Il faut stopper l'hémorragie et, dans un premier temps bloquer le cumul d'intérêts qui rend impossible toute solution.

Variante A: vos revenus sont inférieurs à la quotité insaisissable selon les offices des poursuites

Fréquemment, une situation financière difficile amène à la conclusion d'un contrat de crédit à la consommation. Le contrat prévoit des mensualités de remboursement, qui étaient peut-être possibles à un moment, mais qui ne le sont plus, compte tenu de votre situation. La banque vous harcèle, vous menace de poursuite et de mille ennuis si vous ne payez pas, et finalement vous propose de réduire les mensualités de remboursement. Ouf, vous êtes sauvé! Non.... Vous êtes tombé dans le piège. Pendant que vous remboursez

péniblement vos 200 francs par mois, plutôt que 400, vos intérêts à 8, 10, ou 12% continuent de courir et ce que vous versez ne suffit même pas à les couvrir. Plus vous payez et plus votre dette augmente. Il faut arrêter l'hémorragie. C'est assez simple:

1. Vous arrêtez de rembourser les mensualités;
2. La banque vous envoie un rappel: silence radio;
3. La banque vous envoie une sommation: silence radio;
4. La banque vous envoie un commandement de payer. Elle n'a pas d'autre voie pour récupérer sa mise: silence radio et surtout, pas d'opposition;
5. La banque requiert la continuation de la poursuite. Vous répondez à la convocation de l'office des poursuites et vous vous présentez avec toutes les pièces justificatives de vos revenus;
6. L'Office des poursuites délivrera un acte de défaut de biens qui bloque la dette au niveau où elle est. Elle reste due, mais elle est gelée, sans intérêt. La base est posée pour la suite. L'hémorragie est stoppée.

La même technique est applicable à d'autres dettes, mais de manière plus nuancée. Il faut examiner de cas en cas ce qu'il convient de faire. Si vous procédez de la même manière avec votre facture de téléphone, il sera coupé, c'est ennuyeux... Si vous le faites avec vos cotisations d'assurance maladie, il ne se passera rien, contrairement à ce qu'on dit tous les jours dans nos services. La quasi-totalité des cantons ont des conventions avec les assureurs pour éviter la suspension des prestations selon l'art 64a LAMal, et l'acte de défaut de bien sera racheté par le canton.

Idem pour les factures d'ambulance, de traitements hospitaliers ambulatoires et de moult autres factures non garanties par un titre de créance, ou pour lesquelles les frais de recouvrement à charge du créancier sont trop disproportionnés pour qu'il dépasse le niveau du commandement de payer.

Je sais que le propos est un peu iconoclaste mais c'est la réalité, et je propose des pistes sur les marges de l'acceptable pour des personnes qui n'ont plus grand-chose à perdre, si ce n'est l'espoir.

Variante B: vos revenus sont supérieurs à la quotité saisissable par l'OP, mais inférieurs à votre capacité d'assainissement de la situation

Là, vous avez un sérieux problème. Le montant saisi par l'OP empêche la délivrance de l'ADB stabilisateur et malgré vos remboursements, les intérêts font que votre dette continue

d'augmenter ou ne diminue que très faiblement. Vous êtes condamné au remboursement à perpétuité, sans remise de peine.

Dans ce cas de figure, à moins d'avoir une grand-mère fortunée et compréhensive, deux conditions pas simples à réunir, vous n'avez plus de marge de manœuvre...à moins de vous mettre dans une situation de «*dépression économique*». Entre la dépression remboursée LAMaL, et la dépression non remboursable au créancier, il faut choisir...

En clair, d'une manière ou d'une autre (changement ou réduction d'activité), il faut réduire le revenu disponible pour qu'il échappe à toute possibilité de saisie. Vous revenez alors à la situation «A», décrite précédemment qui permet d'arrêter l'hémorragie du financement des intérêts de la dette. Et après, silence radio, etc, etc,,,

4. Et après?

Quand toutes ces opérations de stabilisation auront réussi, quand le trou arrêtera de se creuser, il n'en demeure pas moins que vous y êtes encore et que le chemin pour en sortir est encore semé d'embûches. Et parfois vous vous demanderez même si cela valait la peine de faire tant d'efforts pour si peu de résultats. Car soyons honnêtes, quand on a la tête sous l'eau, sans perspective raisonnable de revenir à la surface, il n'est pas très important de savoir si on est à 50 cm ou à 10 m de profondeur. Les deux niveaux d'immersion conduisent à la noyade.

Mais, admettons que vous ayez repris la maîtrise de vos dépenses, admettons aussi que vous ayez pu geler vos dettes qui ne croissent plus, comment faire pour s'en délester et reprendre une vie normale?

Il faut ici considérer différentes possibilités dépendant de votre situation personnelle, en excluant celle d'un gain à la Loterie, trop aléatoire, ainsi que celle du décès de votre grand-mère peu compréhensive mais économe, perspective trop cynique et tout aussi incertaine. Si elle est cousine de Jeanne Calment, vous pourriez attendre longtemps.

Variante A

Vous avez des revenus suffisants pour entrer dans un processus de désendettement ou vous pouvez en avoir. Attention, il faut bien jouer la montre. Si vos revenus se sont améliorés et que vous n'agissez pas vite, il y a toujours le risque d'une reprise des poursuites et de retour à la case départ.

Mais si vous remontez trop vite à la surface, votre capacité de redressement spectaculaire pourrait être suspecte et mettre en doute la légalité de votre descente antérieure. Elle pourrait paraître une manœuvre délibérée pour vous soustraire à vos

créanciers. C'est vrai, mais ce n'est pas indispensable de le montrer trop ostensiblement.

Ces quelques précautions de timing prises, il est possible, avec l'aide d'un médiateur, d'un service de désendettement, d'entreprendre les démarches d'assainissement de la dette en proposant un dividende de 30, 40, ou même 50% aux créanciers.

Comme je le disais tout à l'heure, il est souvent plus compliqué de trouver un arrangement avec les services des contributions et les assurances sociales qu'avec les créanciers privés.

Il y a là matière à proposition de quelques règles de facilitation applicables dans ce domaine. Ce serait d'ailleurs dans l'intérêt de l'Etat et des assurances sociales de permettre à une personne de retrouver son autonomie et de redevenir contribuable.

L'accord avec les créanciers ayant été trouvé, le règlement du dividende peut être effectué par un emprunt auprès d'un fonds de désendettement. Je ne développe pas ce processus qui fait partie de la pratique quotidienne des services de désendettement.

Variante B

Vos revenus immédiats ne permettent pas de dégager une quotité de remboursement mais les perspectives sont bonnes et votre dette n'est pas trop colossale. On devrait alors imaginer la création d'un fonds de prêts à risque, misant sur votre solvabilité future pour le rembourser. Il y aurait bien évidemment des conditions à mettre en place, mais en renvoyant l'échéance de la première mensualité de remboursement à 6 mois, un an ou même un peu plus, la chance et surtout le temps vous seraient laissés de sortir de l'ornière, même si la réussite de l'opération comprend une part d'incertitude.

Ce prêt à risque aurait en outre l'avantage de ne pas vous obliger aux contorsions décrites précédemment pour jouer au chat et à la souris avec vos créanciers et l'office des poursuites. Et considération non négligeable, la mise en place de tels mécanismes de désendettement est très simple et ne demande aucune disposition législative particulière. Il suffit de le vouloir et de le décider.

Variante C

Complicons un peu l'exercice. Vous êtes dans la situation A ou B, mais votre dette est telle que même un dividende avantageux, de 30% par exemple, laisse un solde à rembourser qui dépasse complètement vos possibilités actuelles et futures d'y faire face.

Prenons un exemple: Daniel a une dette globale de 120'000 francs qui peut être soldée à 30% soit 36'000 francs. Personne dans son entourage ne peut contribuer à alléger cette charge. Il est à même de dégager de ses revenus 300 francs par mois, au mieux, et il n'est guère possible de prévoir un remboursement excédent 4 ans.

Daniel pourra donc payer 48 mensualités de 300 francs soit au total 14'400 francs. Il manque 21'600 francs pour faire le compte.

Avec les outils dont nous disposons aujourd'hui, il n'y a pratiquement pas de solution possible. On ne peut pas établir un plan de désendettement sur 10 ans.

Il y aurait pourtant une solution assez simple, qui passerait par la création d'un fonds d'assainissement non remboursable. Dans le cas particulier Daniel rembourserait 48 mensualités de 300 francs, et le solde de 21'000 francs serait versé à fonds perdu au titre de mesure d'assainissement. On pourrait imaginer, pour que le projet ne se heurte à de trop féroces oppositions, maintenir une obligation de remboursement ultérieure à des conditions à définir, si Daniel revient clairement à meilleure fortune, ou s'il reçoit un héritage aussi substantiel qu'imprévu.

5. Et comment financer tout ça?

Et comment financer tout cela...

Par l'appel à des fonds privés? Bien sûr, mais il est plus facile de sensibiliser les donateurs aux problématiques de la vieillesse ou du handicap qu'à celle des débiteurs insolubles.

Par la fiscalité? Bien sûr aussi, avec plus de chance de réussite. L'assainissement des situations individuelles est aussi de l'intérêt de l'Etat. Il est de nature à stabiliser voire à réduire de futurs coûts sociaux et sanitaires. Evidemment, les oppositions de tout bord ne manqueront pas, mais ce n'est pas une raison pour ne pas lancer le débat.

Une autre piste devrait être explorée. La quasi-totalité des offices des poursuites est aujourd'hui étatisée. Pour chaque acte, chaque poursuite, chaque saisie, les offices encaissent des émoluments fixés par la Confédération.

Or, ces émoluments dépassent largement les charges globales des offices des poursuites et l'excédent est simplement versé à la caisse de l'Etat. Ce ne sont pas des sommes insignifiantes. La caisse cantonale valaisanne encaisse ainsi chaque année 3 millions de francs. En d'autres termes, les créanciers paient à l'Etat une sorte d'impôt camouflé difficile à justifier. Il faudrait donc réduire ces émoluments pour rendre aux créanciers ce qui leur est dû.

Mais, imaginons que tout ou partie de cet excédent soit reversé au fonds d'assainissement. On disposerait des moyens de mener des opérations d'assainissement sur une large échelle. Et ce n'est pas le moindre des bénéfices, l'excédent d'émoluments encaissés par les offices des poursuites retournerait à leurs vrais propriétaires, c'est-à-dire les créanciers, qui récupèreraient cette somme au travers des dividendes de règlement des dettes.

Je ne suis pas certain que mon ami chef de l'administration cantonale des finances suive le même raisonnement, mais il serait intéressant de porter le débat sur la scène politique. Je suis persuadé qu'on pourrait trouver des alliances entre les défenseurs des créanciers et ceux des débiteurs. Après tout, les majorités construites sur des alliances contre nature sont plutôt courantes aujourd'hui et celle-là ne serait pas la moins intéressante. A méditer...

Ces quelques pistes de réflexion tirées de la pratique ne permettront pas de résoudre les questions que nous nous posons dans cette journée. Mon propos est d'affirmer modestement que des chemins existent, qu'il faut les chercher, les expérimenter, les communiquer. Petit à petit les contours d'une nouvelle stratégie de lutte contre l'endettement s'esquisseront, j'en suis convaincu.