

N° 6021<sup>16</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****concernant le surendettement et portant modification**

- 1. de l'article 2016 du Code civil;**
- 2. de l'article 536 du Code de commerce et  
portant abrogation**
  - 1. de la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le  
surendettement;**
  - 2. de l'article 41 de la loi du 21 décembre 2001 concer-  
nant le budget des recettes et des dépenses de  
l'Etat pour l'exercice 2002;**
  - 3. de l'article 4.6° du Nouveau Code de procédure  
civile**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,  
DE LA JEUNESSE ET DE L'EGALITE DES CHANCES**

(13.11.2012)

La Commission se compose de: M. Jean-Paul SCHAAF, Président-Rapporteur; Mmes Sylvie ANDRICH-DUVAL, Nancy ARENDT épouse KEMP, MM. Eugène BERGER, Jean COLOMBERA, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Georges ENGEL, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Claude MEISCH, Paul-Henri MEYERS, Mmes Tessy SCHOLTES et Vera SPAUTZ, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 27 mars 2009 à la Chambre des Députés par Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration. Il était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles, de même que d'un texte coordonné.

Le projet de loi a fait l'objet des avis et amendements suivants:

- avis de la Chambre des salariés du 15 octobre 2009;
- avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 18 janvier 2010;
- avis de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs du 19 novembre 2009;
- avis de la Chambre de Commerce du 27 janvier 2010;
- avis de la Chambre des Métiers du 23 mars 2010;
- avis du Parquet général:
  - 1) dépêche du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice du 11 novembre 2009
  - 2) avis de la Cour Supérieure de Justice du 19 juin 2009
  - 3) avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (dépêche du Procureur d'Etat au Procureur Général d'Etat du 20 avril 2009)
  - 4) avis de la Justice de Paix de Luxembourg du 15 juillet 2009

- 5) avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 21 octobre 2009
- 6) avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (dépêche du Juge de Paix Directeur au Procureur Général d'Etat du 23 octobre 2009)
- 7) avis de la Justice de Paix de Diekirch (dépêche du Juge de Paix Directeur au Procureur Général d'Etat du 16 septembre 2009);
- avis du Conseil d'Etat du 22 juin 2010;
- avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) du 17 juin 2011;
- avis des instances judiciaires:
  - avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 27 janvier 2011
  - deuxième avis de la Justice de Paix de Luxembourg du 27 janvier 2011
  - deuxième avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette du 24 janvier 2011;
- amendements gouvernementaux du 4 novembre 2011;
- avis complémentaire de la Chambre de Commerce du 5 décembre 2011;
- avis complémentaire de la Chambre des salariés du 15 décembre 2011;
- avis de l'Association des Banques et Banquiers du Luxembourg (ABBL) du 4 janvier 2012;
- avis complémentaire du Conseil d'Etat du 30 mars 2012;
- amendements parlementaires du 9 août 2012;
- deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 25 septembre 2012.

Dans le cadre de ses travaux, la commission a par ailleurs tenu compte des observations d'Inter-Actions a.s.b.l., de la Ligue médico-sociale, de la Commission de médiation, de l'avis complémentaire de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs de mai 2012 et de l'avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données du 18 mai 2012.

Au cours de 13 réunions, la commission a examiné le texte du projet, ainsi que les différents avis. Elle a décidé de suivre le Conseil d'Etat pour abroger la loi du 8 décembre 2000 et adopter une loi nouvelle sur le surendettement. Le projet de loi a été présenté à la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances le 9 février 2010. Monsieur le Député Mill Majerus en a été nommé rapporteur. Au cours de la réunion du 23 mars 2010, des représentants de l'organisation Inter-Actions asbl., de la Ligue médico-sociale et de la Commission de médiation fonctionnant en matière de surendettement ont présenté des cas concrets de surendettement aux membres de la commission. Au cours des réunions du 23 mars, du 13 avril, du 27 avril et du 4 mai 2010, les députés ont procédé à des échanges de vues avec des représentants du secteur (Union Luxembourgeoise des Consommateurs, l'Association des Banques et Banquiers, Inter-Actions a.s.b.l., Ligue médico-sociale, Commission de la Médiation) sur le projet en question. Au cours de leur réunion du 1er juin 2010, les membres de la commission ont procédé à l'examen des délais de procédure avec des représentants de la Commission de médiation. Ce fut le 5 juillet 2011 que la commission a nommé Monsieur Jean-Paul Schaaf nouveau rapporteur du projet de loi, suite au décès du rapporteur Monsieur Mill Majerus. Le 21 septembre ainsi que le 4 octobre 2011, la commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi à la lumière du premier avis du Conseil d'Etat. Au cours des deux réunions de la commission le 24 mai et le 5 juin 2012, les membres ont examiné le deuxième avis du Conseil d'Etat du 2 avril 2012 portant sur les amendements gouvernementaux du 4 novembre 2011. Suite à ces réunions, des amendements parlementaires ont été adoptés et envoyés au Conseil d'Etat le 9 août 2012 ensemble avec un texte consolidé du projet de loi. Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat fut examiné au cours de la réunion du 23 octobre 2012.

Dans sa réunion du 13 novembre 2012, la commission a adopté le présent rapport.

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. Le cadre de réflexion général

Le projet de loi sous rubrique a un double objectif: il procède à une modification des procédures prévues dans le cadre de la loi modifiée du 8 décembre 2000 relative au surendettement, d'une part, et introduit un régime de faillite civile pour les personnes privées dans la législation luxembourgeoise, d'autre part.

Il s'agit de parer aux carences observées dans l'application de la loi modifiée du 8 décembre 2000 précitée. L'expérience vécue au cours des années d'application du dispositif légal nouveau a en effet permis d'en déceler un certain nombre de faiblesses que le projet sous rubrique vise à redresser. Il s'agit par ailleurs de compléter la procédure de règlement collectif des dettes de la loi précitée du 8 décembre 2000, qui à l'heure actuelle comporte une „phase de règlement conventionnel“ devant la Commission de médiation et ensuite une „phase de règlement judiciaire“ devant le juge de paix, par l'introduction d'une troisième phase sous la forme d'une procédure de faillite civile qui prend la dénomination de „procédure de rétablissement personnel“.

Cette troisième phase s'adresse à des personnes privées se trouvant dans une situation caractérisée de surendettement et dont la situation est irrémédiablement compromise, c'est-à-dire qu'elles se trouvent dans l'impossibilité d'apurer leur situation de surendettement par la mise en œuvre des mesures prévues par la loi dans le cadre du surendettement et que leur situation patrimoniale est détériorée à un tel point qu'un redressement de leur situation à court, moyen et long terme s'avère être illusoire. Il s'agit de permettre à ces personnes un nouveau départ dans leur situation financière et patrimoniale.

Cette procédure du rétablissement personnel aboutit au dressement d'un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, à la liquidation des éléments d'actifs de son patrimoine, au désintéressement des créanciers et à l'effacement des dettes au profit du débiteur surendetté.

L'idée d'introduire un régime de faillite civile dans notre système juridique, à l'instar d'autres pays européens, n'est pas nouvelle. Le programme de coalition du Gouvernement de 2004 prévoyait déjà, à côté d'une modification des procédures prévues dans le cadre de la loi précitée du 8 décembre 2000, „d'examiner la possibilité d'introduction d'un principe de la faillite civile pour les personnes privées“ dans notre législation. Cette possibilité a fait l'objet de réflexions que Madame le Ministre de la Famille a intégrées dans le rapport quinquennal sur la loi précitée du 8 décembre 2000. Ce rapport, qui a été approuvé par le Conseil de Gouvernement le 28 avril 2006, a été présenté à la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse. Cette dernière a accueilli favorablement l'idée d'introduire un régime de faillite civile en droit luxembourgeois afin de rétablir définitivement la situation des personnes surendettées et de leur permettre d'échapper à un risque potentiel d'exclusion sociale.

Afin de mieux pouvoir lutter contre le phénomène de surendettement, il faut, d'un côté, renforcer le volet préventif et, de l'autre, favoriser une politique plus restrictive en matière de crédit à la consommation. A cet égard, il faut mentionner la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008<sup>1</sup> concernant les contrats de crédit à la consommation. En effet, cette directive a été transposée par la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation. Les principales nouveautés sont les suivantes:

- les informations précontractuelles sont détaillées et différenciées selon le type de crédit à la consommation, et présentées dorénavant sous forme d'une fiche standardisée. Dans la même lignée, un encadrement des explications à fournir au stade précontractuel est nouvellement prévu. Le prêteur et, le cas échéant, l'intermédiaire de crédit, doivent apporter des clarifications sur les différents produits en lice jusqu'à ce que le consommateur soit en mesure de porter un jugement éclairé sur les offres;
- les obligations imposées tant au prêteur qu'au consommateur visant à assurer que la solvabilité du consommateur puisse être évaluée sont renforcées: les établissements de crédit sont tenus, avant de conclure le contrat de crédit, d'évaluer la solvabilité du consommateur à partir d'un nombre suffisant

<sup>1</sup> Rectificatif à la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil, publié au Journal officiel de l'Union européenne L-207/14 du 11 août 2009

d'informations. Le consommateur doit communiquer au professionnel les engagements financiers en cours et les revenus courants;

- le droit de rétractation offert au consommateur est généralisé et allongé à quatorze jours;
- les conditions de remboursement anticipé du crédit pour le consommateur avec une indemnité pour le prêteur sont davantage détaillées;
- les intermédiaires de crédit sont également soumis à un certain nombre d'obligations vis-à-vis des consommateurs.

Enfin, on y retrouve des dispositions spécifiques à la publicité en matière de crédit à la consommation. L'objectif est de pouvoir combattre les publicités fallacieuses, notamment celles originaires des pays limitrophes qui inondent le marché luxembourgeois. Ces offres trouvent souvent un accueil favorable auprès des consommateurs en situation de risque pour lesquels la souscription de ce genre de crédit, en règle générale, s'avère très coûteuse et rigide, et accélère le glissement vers une situation de surendettement.

Ces mesures très importantes auront certainement un effet préventif non négligeable en matière de surendettement.

## **2. Le contexte luxembourgeois**

### **2.1. Le système juridique actuel**

Actuellement, le Grand-Duché de Luxembourg connaît les procédures d'insolvabilité suivantes:

#### *2.1.1. Procédures d'insolvabilité s'appliquant aux commerçants, à des entreprises du secteur des assurances ou du domaine financier respectivement aux notaires*

- La faillite: elle s'applique à tout commerçant qui cesse ses paiements et dont le crédit se trouve ébranlé, de même qu'à celui qui n'exerce plus de commerce au cas où la cessation de ses paiements remonte à une époque où il était encore commerçant (article 437 du Code de commerce).
- La gestion contrôlée: elle s'applique au commerçant dont le crédit est ébranlé ou l'exécution intégrale des engagements est compromise (article 1er de l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1935 complétant la législation relative aux sursis de paiement, au concordat préventif de la faillite et à la faillite par l'institution du régime de la gestion contrôlée).
- Le concordat préventif de la faillite: il s'applique au débiteur commerçant afin d'éviter la déclaration de la faillite (loi du 14 avril 1886 concernant le concordat préventif de la faillite).
- Le régime spécial de liquidation du notariat: institué par l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1938 concernant l'assainissement et la réorganisation du notariat, ce régime s'applique au notaire dont le crédit est ébranlé ou lorsque l'exécution intégrale de ses engagements est compromise.

Pour être complet, il faudrait mentionner également les dispositions légales spécifiques relatives à l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurances<sup>2</sup> et des établissements du secteur financier<sup>3</sup>, de même que la liquidation des organismes de placement collectif<sup>4</sup>.

#### *2.1.2. Dispositions légales mises en place par la législation luxembourgeoise à l'heure actuelle en cas d'insolvabilité, voire de déconfiture du débiteur non commerçant*

- *L'article 1244, alinéa 2 du Code civil*: cet article confère un pouvoir discrétionnaire au juge d'accorder des délais modérés de paiement, voire d'accorder un sursis à exécution au débiteur à qui le créancier réclame l'exécution de son droit de créance. Il s'agit d'une mesure individuelle accordée par le juge et qui dépend du pouvoir discrétionnaire de ce dernier. Par ailleurs, le débiteur faisant

<sup>2</sup> Loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances (Mémorial A n° 84 du 23 décembre 1991, page 1762)

<sup>3</sup> Loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (Mémorial A n° 27 du 10 avril 1993, page 462)

<sup>4</sup> Loi modifiée du 30 mars 1988 relative aux organismes de placement collectif (Mémorial A n° 13 du 31 mars 1988, page 140)

l'objet d'une telle mesure n'est pas à l'abri de poursuites dirigées à son encontre par des créanciers pouvant se fonder sur une décision judiciaire ayant acquis autorité de chose jugée.

- *La loi du 18 mars 1915 concernant la protection des débiteurs domiciliés dans le Grand-Duché*: cette loi permet au juge, indépendamment de la faculté qui lui est accordée par l'effet de l'article 1244 du Code civil, d'imposer par décision non susceptible de recours le sursis à la continuation de toutes poursuites contre les débiteurs dont la situation lui paraît mériter cette faveur. Si l'article 1244 du Code civil permet au débiteur de retarder le paiement d'une dette à sa charge, la loi de 1915 lui permet d'obtenir le bénéfice d'un sursis sur l'ensemble de ses dettes.
- *La déconfiture en droit civil luxembourgeois*: d'un point de vue juridique, l'état de déconfiture se caractérise par l'état d'un débiteur non commerçant, qui est hors d'état de payer ses créanciers. Selon Planiol et Ripert, la déconfiture consiste dans l'état d'insolvabilité d'un débiteur civil et son existence ressort de la comparaison, faite à un moment donné, entre l'actif et le passif du débiteur, lorsqu'il apparaît que le second est supérieur au premier et qu'en cas de réalisation immédiate, tous les créanciers ne pourraient recevoir leur paiement intégral.

Toutefois, le Code civil qui tout en utilisant le terme „déconfiture“ parmi ses articles n'en fournit aucune définition.

Au Code civil, la déconfiture apparaît aux articles suivants:

A l'article 1188: Cet article dispose de la déchéance du bénéfice du terme en cas de faillite du débiteur. La jurisprudence étend la déchéance du bénéfice du terme à la déconfiture<sup>5</sup>. En d'autres mots: la créance fondée sur un contrat à terme devient exigible à l'égard d'un débiteur par l'effet de la déconfiture de ce dernier. En général, il est de jurisprudence que la déchéance du terme résultant de la déconfiture n'est pas encourue de plein droit, mais que le juge doit la prononcer<sup>6</sup>.

Cette règle de la déchéance du terme de l'article 1188 fut instituée dans l'intérêt de préserver l'égalité entre les créanciers, aux fins d'éviter que les créanciers titulaires d'un droit de créance à terme fussent dans l'impossibilité de saisir les biens du débiteur avant l'arrivée du terme et fussent dépouillés par les autres créanciers.

A l'article 1613: Cet article sur la vente dispose de ce qu'en cas de vente le vendeur „ne sera pas non plus obligé à la délivrance, quand même il aurait accordé un délai pour le paiement, si, depuis la vente, l'acheteur est tombé en ... déconfiture ...“. Là encore il s'agit d'une disposition ayant pour objet de prémunir le vendeur contre la perte du prix lorsque le débiteur se trouve hors d'état de remplir son obligation de paiement du prix à l'égard du vendeur. En fait, l'article 1613 est une application de règle générale contenue dans l'article 1188 du Code civil.

A l'article 1913: Cet article est également une application de la règle de l'article 1188 en matière de capital de la rente constituée en perpétuel, ce capital devenant aussi exigible en cas de déconfiture du débiteur.

Par ailleurs, la déconfiture du débiteur est de nature à produire des effets sur un certain nombre de contrats dont la confiance mutuelle et l'ordre des affaires de chaque contractant sont considérés comme des éléments essentiels:

- La déconfiture d'un des associés aura pour conséquence de mettre un terme à la société (article 1865 du Code civil).
- Elle met fin au mandat (article 2003 du Code civil).

Finalement, la déconfiture est un élément générateur déclenchant un certain nombre d'actions et de recours en justice:

- La déconfiture du débiteur principal permet à la caution, même avant d'avoir payé, d'agir contre lui pour se faire indemniser (article 2032 du Code civil sous 2°).
- En cas de délégation parfaite (article 1276 du Code civil), l'état de déconfiture du délégué au moment de la délégation conserve au créancier délégataire son recours contre le débiteur primitif (le déléguant).

5 La déchéance du bénéfice du terme prononcée par l'article 1188 du Code civil s'applique à la déconfiture aussi bien qu'à la faillite.

Diekirch, 17 mars 1906, volume n° 6 de la Pasirisie page 548

6 Cour de cassation civ. du 30 mars 1892, D. 92 citée dans Planiol et Ripert, 1931, Tome VII, page 115.

A côté des textes où la déconfiture est expressément mentionnée, le Code civil fait découler un certain nombre d'effets juridiques du fait de l'insolvabilité du débiteur. Ainsi, l'article 1167 instituant l'action paulienne permet au créancier de s'attaquer aux actes faits par son débiteur en fraude de ses droits. L'action en garantie entre copartageants (article 886) permet de garantir la solvabilité du débiteur d'une rente dans le cadre d'un partage. De même, la procédure de distribution par contribution permet de répartir les deniers provenant de la réalisation de la vente d'un bien du débiteur dans l'hypothèse de l'insolvabilité de ce dernier (articles 792 et suivants du Nouveau Code de procédure civile). L'insolvabilité du débiteur modifie les règles du recours entre codébiteurs solidaires (article 1214 du Code civil) ou entre héritiers dont l'un aurait payé une dette héréditaire au-delà de sa part (article 876 du Code civil). L'insolvabilité du débiteur influe sur le fonctionnement du bénéfice de division entre les cautions (articles 2026 et 2027 du Code civil) et elle entraîne l'obligation pour le débiteur de fournir une nouvelle caution (article 2020 du Code civil).

Il existe un certain nombre de critiques envers le système de la déconfiture:

- Il convient tout d'abord de constater que le Code civil n'a nulle part défini ni réglementé la déconfiture. On la trouve seulement mentionnée aux articles 1613, 1865, 1913, 2003 et 2032 du Code civil.
- La déconfiture telle que prévue par le Code civil institue un système rigoureux à l'égard du débiteur confronté à une situation d'insolvabilité. Il résulte de la lecture des dispositions du Code civil relatives à la déconfiture que ce système est principalement orienté vers la satisfaction des droits des créanciers et a pour effet de multiplier et de précipiter les poursuites de ces derniers à l'encontre du débiteur.
- En l'absence d'un système cohérent portant organisation d'un règlement à l'amiable entre les créanciers et le débiteur, le système de la déconfiture rend difficile, voire impossible tout concordat qui supposerait l'accord de tous les créanciers.
- Le système de la déconfiture ne tient pas compte de la situation de détresse à laquelle le débiteur devenu insolvable peut être confronté et de la garantie des ressources dont ce dernier aura besoin pour mener une vie dans la dignité.
- Par ailleurs, le système de la déconfiture ne confère pas vraiment une sûreté réelle aux créanciers. A défaut de publication, seuls les créanciers les plus vigilants seront remboursés et ce au détriment des créanciers qui ignorent la situation du débiteur ou qui se présentent trop tard.
- Inspiré d'une conception individualiste qui caractérise l'état d'esprit des auteurs du Code civil, le système de la déconfiture fait abstraction de l'idée de protection du débiteur et méconnaît le caractère collectif qui caractérise pourtant la liquidation du patrimoine d'un débiteur se trouvant en situation de faillite civile.

### 2.1.3. *La loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement*

La philosophie à la base de cette loi était la prise en compte des intérêts du débiteur dans le cadre légal. Il s'agissait de mettre en place un dispositif légal destiné à prévenir le surendettement, à conseiller, à guider et à secourir les personnes physiques surendettées. Cette loi, en vigueur depuis une décennie, constituait un pas important dans l'évolution vers une conception plus solidaire et plus protectrice de la lutte contre le surendettement. Elle contient toutefois un certain nombre de faiblesses procédurales dans le cadre du déroulement des différentes phases de la procédure collective de règlement des dettes, auxquelles il convient de remédier dans le cadre du présent projet de loi, notamment:

- des problèmes liés à l'introduction de la demande de surendettement;
- le rôle de la Commission de médiation et du Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS);
- des problèmes liés à la recevabilité de la demande;
- la suspension des voies d'exécution et autres effets liés à l'introduction de la demande en surendettement.

La loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement fait pour le moment abstraction d'une procédure aboutissant à la réalisation des éléments de l'actif du patrimoine du débiteur, la constitution d'une masse des créanciers, la répartition des éléments d'actif à des fins de désintéressement des créanciers et avec remise de dettes au profit du débiteur surendetté.

Les procédures et mesures mises en place par notre législation applicable en matière de surendettement ne permettent pas de résoudre la situation des personnes se trouvant confrontées à un état de surendettement désespéré, qui risquent de pâtir de cette situation pour le restant de leur vie. L'intérêt d'introduire un système de faillite civile dans notre système légal consiste entre autres à permettre à ces personnes de bénéficier d'une deuxième chance et de prendre un nouveau départ dans une vie sans surendettement et partant de les réintégrer dans le circuit économique plutôt que de les rendre tributaire pour le restant de leur vie du système social.

L'introduction d'un concept de la faillite civile dans le système juridique existant s'avère être une tâche complexe, eu égard aux intérêts parfois divergents des parties visées par la situation de surendettement, la nécessité de préserver la sécurité juridique des contrats et eu égard aux effets importants que l'introduction d'un tel système est de nature à produire dans la situation patrimoniale du débiteur surendetté.

## ***2.2. Les grandes lignes du projet de loi sous rubrique***

### *2.2.1. Introduction d'un régime de faillite civile par l'introduction d'une troisième phase à la procédure de règlement collectif des dettes*

L'idée de base est d'introduire un régime de faillite civile pour les personnes privées se trouvant dans une situation caractérisée de surendettement et dont la situation est irrémédiablement compromise. La mise en place d'un tel système nécessite la prise en compte, voire la protection d'intérêts divergents en cause. Il convient de mettre en balance les intérêts des créanciers avec ceux du débiteur surendetté, de préserver l'égalité entre les créanciers, de prévenir le recours abusif du débiteur surendetté à la procédure de la faillite civile pour se soustraire à ses obligations contractuelles et légales, de maintenir la sécurité contractuelle, de responsabiliser le débiteur surendetté pendant et après le déroulement de la procédure et de préserver la dignité de la personne surendettée en tenant compte de sa situation de ménage et des personnes dont elle a la charge.

A l'heure actuelle, la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement met en place une procédure de règlement collectif des dettes comprenant une phase conventionnelle dite de „règlement conventionnel“ et une phase judiciaire dite de „redressement judiciaire“.

Le nouveau système dit du „rétablissement personnel“ devra donc s'intégrer dans cette procédure de règlement collectif des dettes qui comprendra dorénavant:

1. la phase du règlement conventionnel devant la Commission de médiation en matière de surendettement;
2. la phase du redressement judiciaire devant le juge de paix et
3. la phase du rétablissement personnel devant le juge de paix.

Les auteurs du projet de loi ont préféré l'appellation de la „procédure de rétablissement personnel“ à celle de „procédure de faillite civile“ pour la simple raison que l'objectif de cette nouvelle procédure est de rétablir la situation du débiteur surendetté en lui donnant la possibilité de prendre un nouveau départ dans la vie et de réintégrer le circuit économique. La notion de faillite est associée à la notion de faute et de manquement du débiteur à ses obligations.

Cette procédure de rétablissement personnel ne se borne pas à constater l'état du manquement du débiteur surendetté à ses obligations et à en tirer les conséquences, mais essaie de redresser sa situation en s'assurant de sa coopération et, en cas d'impossibilité de redressement, de lui permettre une sortie de sa situation de surendettement. Elle aboutit de par ses effets au dressement d'un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, à la liquidation des éléments d'actif du patrimoine du débiteur surendetté, aux désintéressement des créanciers et à la remise du reliquat des dettes au profit du débiteur surendetté, afin de lui permettre de prendre un nouveau départ dans la vie économique.

Il est évident qu'une telle procédure doit être entourée de garde-fous pour dissuader les débiteurs malintentionnés de recourir à cette procédure dans l'unique objectif de bénéficier de la remise de dette en capital. D'où l'idée de s'assurer de la coopération du débiteur surendetté pendant le déroulement des 3 phases de la procédure de règlement collectif des dettes.

### *2.2.2. La réforme de la procédure relative à l'introduction de la demande en surendettement*

La loi sur le surendettement omet de préciser l'organe en charge du contrôle de la recevabilité de la demande introduite par le débiteur surendetté en vue du déclenchement de la procédure de règlement conventionnel devant la Commission de médiation. En pratique c'est le SICS qui effectue ce contrôle. Cette manière de procéder a été critiquée par le juge de paix<sup>7</sup>, de sorte qu'il y a lieu de remédier à cette lacune.

On entend remédier à ce problème en conférant à la Commission de médiation le pouvoir de statuer sur la recevabilité de la demande introductive avec possibilité de recours judiciaire de dernier ressort contre la décision prise par la Commission de médiation devant le juge de paix du domicile du débiteur. Par ailleurs, l'accès à la procédure de règlement collectif des dettes sera désormais subordonné à l'admission à la procédure de règlement conventionnel des dettes. La logique veut que le débiteur surendetté doive d'abord entamer des efforts de règlement à l'amiable avec ses créanciers avant d'engager les phases judiciaires de la procédure de règlement collectif des dettes.

### *2.2.3. Revoir les effets liés à la demande en surendettement et remédier à l'absence de garde-fous insérés dans la loi pour vaincre le refus de collaboration du débiteur surendetté*

La loi reste également muette sur ce qu'il advient de la suspension des voies d'exécution, lorsque la demande du débiteur est déclarée irrecevable ou que l'échec de la procédure de règlement conventionnel est constaté. En l'absence de précision par la loi, la suspension de plein droit des voies d'exécution risque de produire des effets pendant la période de 6 mois dont il est question à l'article 6 de la loi, alors que les conditions de recevabilité de la demande ne sont même pas établies et que le débiteur se soustrait à toute coopération. Par ailleurs, la loi reste muette quant à l'effet de la demande de surendettement sur le cours des intérêts des créances que les créanciers tiennent à l'égard du débiteur et elle ne précise pas ce qu'il advient des saisies déjà pratiquées avant l'introduction de la demande en surendettement. Mise à part l'hypothèse dans laquelle le débiteur a organisé son insolvabilité, la loi reste muette quant à la mise en place d'un certain nombre de garde-fous obligeant le débiteur surendetté à coopérer avec les autorités intervenant dans le déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes et à entamer des efforts pour améliorer sa situation de revenu. De même, la loi reste muette quant aux sanctions à faire valoir à l'encontre du débiteur surendetté agissant en fraude des droits de ses créanciers.

Le projet de loi tend à remédier à ces problèmes: 1. en liant les effets suspensifs de la demande à la décision d'admissibilité de la demande introductive du règlement conventionnel et non plus à la simple introduction de la demande, 2. en étendant l'effet suspensif de l'admission de la demande également au cours des intérêts de la créance, 3. en précisant dans la loi le sort des saisies déjà pratiquées, 4. en introduisant une période de bonne conduite qui s'inspire de la loi allemande et 5. en permettant la révocation des mesures prises dans l'intérêt du débiteur ayant agi en fraude des droits de ses créanciers.

### *2.2.4. Prévoir la faculté de mettre en place des mesures d'accompagnement social dans le cadre des différentes phases de la procédure de règlement collectif des dettes*

La loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement prévoit la faculté donnée à la Commission de médiation de proposer des mesures d'assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances dans le cadre du plan de redressement conventionnel (article 5) et la faculté donnée au juge de désigner des personnes chargées d'une assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances (article 14). Le projet de loi a l'intention d'étendre cette faculté de prévoir des mesures d'accompagnement social à la procédure de rétablissement personnel. Ces mesures de suivi social comportent un caractère à la fois préventif et curatif. Elles s'imposent au débiteur surendetté dès lors qu'elles ont été ordonnées par le juge ou qu'elles ont été acceptées dans le cadre d'un plan de redressement conventionnel des dettes.

<sup>7</sup> Jugement du juge de paix d'Esch/Alzette dans une affaire n° 306/05 du répertoire du 1er février 2005

En pratique, les mesures d'accompagnement social constituent souvent un motif qui dissuade les débiteurs du recours à la procédure de règlement collectif des dettes, mesure qui est perçue par eux comme constitutive d'une ingérence dans la gestion de leurs affaires. Cependant, il arrive que les débiteurs qui se sont enfoncés dans une situation de surendettement aient une perception erronée de leur situation financière et fort éloignée de la réalité, et/ou soient confrontés avec des problèmes psychosociaux ou de détresse sociale qui ont largement contribué à leur situation de surendettement.

#### *2.2.5. La durée des plans de règlement conventionnel*

A l'heure actuelle, seul l'article 14 indique une durée plafond pour le plan de redressement judiciaire ne pouvant dépasser 7 ans, tandis qu'aucun délai plafond n'est indiqué pour le plan conventionnel de redressement. Il convient de noter que le législateur français<sup>8</sup> a prévu une durée plafond du plan conventionnel de redressement ne pouvant excéder 10 ans, y compris lorsqu'il fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement. Les seules exceptions concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur. Le législateur belge n'a pas fixé de durée pour le plan de règlement à l'amiable. Cependant, selon la jurisprudence belge, le plan de règlement à l'amiable ne doit pas dépasser une durée *raisonnable*, c'est-à-dire une durée n'ôtant pas au débiteur l'espoir de retrouver aussi rapidement que possible une vie conforme à la dignité humaine<sup>9</sup>. Selon la doctrine belge, la durée d'un plan à l'amiable qui dépasserait largement la durée de cinq ans serait, sauf circonstances exceptionnelles, difficilement justifiable au regard de la dignité humaine.

La solution préconisée par le présent projet de loi consiste à limiter la durée du plan de règlement conventionnel à une durée plafond de 7 ans tout en s'inspirant de l'alinéa 4 de l'article L.331-6 du Code de la consommation français. L'avantage de la solution française réside dans l'exception d'excéder la durée plafond du plan pour permettre au débiteur surendetté de sauvegarder la résidence principale dont il est le propriétaire.

#### *2.2.6. La création d'un répertoire permettant d'informer les créanciers sur le déroulement de la procédure de surendettement du débiteur surendetté*

Le projet de loi crée un répertoire centralisant les avis et informations établis en matière de procédure de règlement collectif des dettes. Le répertoire est destiné à l'information des créanciers, des cautions et des coobligés du débiteur surendetté sur l'état d'avancement de la procédure de règlement collectif des dettes prévue dans le cadre de la loi en projet.

#### *2.2.7. Le renforcement du volet préventif de la lutte contre le surendettement dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes*

La prévention consiste à éviter que des situations de surendettement ne se produisent, d'où l'importance des initiatives de prévention qui se situent en amont de la situation de surendettement et dans l'examen à la fois de l'évolution et des causes de l'endettement et du surendettement des ménages au Luxembourg pour mieux appréhender les mesures à prendre contre le surendettement.

Toutefois, la prévention joue également à l'égard des personnes qui sont confrontées à une situation de surendettement avec l'objectif d'éviter qu'elles ne s'enlisent davantage dans cette situation ou d'éviter que leur situation ne s'aggrave davantage et qu'elles adoptent des stratégies et des comportements leur permettant à l'avenir d'éviter dans la mesure du possible la situation de surendettement. C'est à ce niveau que le projet de loi prévoit: 1. le respect par le débiteur de la période de bonne conduite, 2. la faculté donnée au juge de prévoir un plan de redressement judiciaire à des fins probatoires, 3. la faculté donnée à la Commission de médiation respectivement au juge de prolonger la durée du plan de redressement pour permettre le remboursement d'un prêt contracté à l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale, plan qui permet aussi d'éviter la cession par le débiteur

<sup>8</sup> Article L.331-6 du Code de la consommation

<sup>9</sup> Liège du 20 janvier 2000, Ann. Crédit, 1999, page 402 citée à la page 98 du manuel „Le règlement collectif des dettes“ dans Journal des Tribunaux dans l'Édition Larcier 2001.

et 4. la faculté donnée au juge sous certaines conditions d'exempter la résidence principale du débiteur surendetté de la liquidation.

### **2.3. La situation du surendettement au Luxembourg**

Il résulte des données publiées dans le rapport d'activités du Ministère de la Famille et de l'Intégration pour l'année 2011, qu'au cours de cette année, la Commission de médiation en matière de surendettement a été saisie de vingt-trois dossiers parmi lesquels quinze ont fait l'objet d'un plan de redressement. Cinq dossiers ont connu un échec au niveau du règlement conventionnel des dettes et sont passés directement en phase judiciaire; un dossier a été clôturé sans suites pour cause de décès du demandeur et deux dossiers étaient au moment de la rédaction du rapport toujours en cours de traitement. Pour l'année 2010, on note dix-neuf dossiers, qui avaient été traités par la Commission de médiation, parmi lesquels six ont fait l'objet d'un plan de redressement. Treize des dix-neuf dossiers ont connu un échec au niveau du règlement conventionnel des dettes et onze dossiers sont passés directement en phase judiciaire.

Pour ce qui est des prêts octroyés par le Fonds d'assainissement, qui a pour objet l'octroi de prêts de consolidation de dettes dans le cadre d'un règlement conventionnel ou d'un redressement judiciaire, on note trois nouvelles conventions qui ont été signées en relation avec des plans de redressement conventionnel pour l'année 2011. Les prêts accordés s'élèvent à un total de 24.693,43 euros. Le Fonds a récupéré pendant la même année la somme de 14.236,28 euros par le biais des mensualités fixées dans le cadre de prêts accordés lors des années antérieures. En l'année 2010, une seule convention a été signée en relation avec un plan de redressement judiciaire. Le prêt accordé s'élevait à un total de 8.818,47 euros. Le Fonds a récupéré pour la même année la somme de 15.603,22 euros par le biais des mensualités fixées dans le cadre des prêts accordés lors des années antérieures.

Pour 2011, 384 demandes ont été adressées au Service d'information et de conseil en matière de surendettement d'Inter-Actions a.s.b.l. (diminution de 22,11% par rapport à 2010), 402 à celui de la Ligue médico-sociale (diminution de 7,16% par rapport à 2010), soit un total de 786 demandes (diminution de 15,12% par rapport à 2010), et ont conduit à l'ouverture de 86 nouveaux dossiers pour Inter-Actions a.s.b.l. (diminution de 26,50% par rapport à 2010) et de 304 dossiers pour la Ligue médico-sociale (diminution de 6,17% par rapport à 2010), soit un total de 390 dossiers (diminution de 11,56% par rapport à 2010).

\*

### **III. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES, DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS, DE L'ASSOCIATION DES BANQUES ET BANQUIERS DU LUXEMBOURG ET DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES**

*(Pour ce qui est des avis des instances judiciaires, il est renvoyé aux documents parlementaires afférents et au commentaire des articles du présent rapport)*

De manière générale, l'introduction d'une procédure de rétablissement personnel est bien accueillie (Chambre des salariés, Chambre des fonctionnaires et employés publics, Union Luxembourgeoise des Consommateurs, Commission nationale pour la protection des données) à part quelques réserves. Ainsi, la Chambre de Commerce, bien qu'elle salue les améliorations d'ordre procédural apportées par le projet de loi à la loi modifiée du 8 décembre 2000 relative au surendettement, s'oppose néanmoins au principe fondamental de l'introduction d'un régime de faillite civile, dont elle conteste l'utilité au regard du faible nombre de cas concernés par ce phénomène. L'ABBL estime, elle aussi, qu'il aurait été de mise, avant l'introduction d'un régime de faillite civile, de réaliser au préalable une étude mettant en lumière l'importance des cas de surendettement nécessitant une liquidation judiciaire. La Chambre des Métiers, quant à elle, ne peut souscrire à la mise en place d'une procédure de rétablissement personnel que dans des conditions très précises. C'est ainsi que la Chambre des Métiers, mais aussi la Chambre de Commerce et l'ABBL, mise sur le renforcement du rôle du Fonds d'assainissement, qui constitue selon elles un mécanisme très efficace permettant un apurement progressif des dettes. Pour beaucoup d'acteurs (Chambre de Commerce, Chambre des salariés, Chambre des fonctionnaires et employés publics, Chambre des Métiers, ULC), l'ajout de cette nouvelle procédure judiciaire du rétablissement

personnel, qui va à l'encontre d'une simplification administrative, risque d'aboutir à des procédures très longues et coûteuses ainsi qu'à un engorgement des tribunaux. Selon l'ULC et la Chambre des Métiers, il faudrait modifier le projet, à l'image du droit français, en introduisant une plus grande flexibilité et un déclenchement rapide de la procédure de rétablissement personnel si l'instruction par la Commission de médiation conclut à une situation irrémédiablement compromise du débiteur.

Une autre critique qui revient dans maints avis (Chambre des salariés, Chambre de Commerce, Chambre des fonctionnaires et employés publics, ULC, Chambre des Métiers) consiste en l'absence de distinction entre endettement „actif“ et endettement „passif“. La Chambre des salariés ainsi que l'ULC sont d'avis que les conditions en matière d'établissement d'un plan de redressement semblent très restrictives avec, comme effet, une faible reconnaissance des cas de surendettement. Une telle approche restrictive de la reconnaissance du surendettement reposerait, selon elles, sur une culpabilisation tacite des familles concernées, qui auraient mal géré leur budget et accumulé des prêts à la consommation. Elles rendent attentif au fait que la plupart des situations de surendettement sont des surendettements „passifs“.

Par ailleurs, dans maints avis (Chambre des salariés, Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, ULC, ABBL), on souligne que la dimension préventive n'occupe pas la place au sein du projet qui devrait en fait lui revenir. Ainsi, on insiste sur la nécessité de prévoir des mesures de prévention du surendettement et ceci par une éducation économique et financière à partir de l'âge scolaire. Une telle éducation financière et une assistance dans la gestion quotidienne constitueraient également de possibles remèdes en amont, c'est-à-dire pour prévenir de nouvelles situations de surendettement. Pour la Chambre de Commerce, il faudrait remédier au caractère facultatif de l'imposition d'un plan de redressement judiciaire à titre probatoire, puisqu'une telle mesure aurait le mérite de la responsabilisation et de l'éducation du débiteur surendetté pour lequel un effacement de dettes est envisageable.

Beaucoup (avis et avis complémentaire de la Chambre des salariés, Chambre des fonctionnaires et employés publics, ULC) évoquent également la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'information du consommateur, la limitation de la publicité sur le crédit et la responsabilité sociale des établissements de crédit. C'est ainsi que dans les premiers avis, on appelle à une transposition rapide de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs afin de promouvoir le crédit responsable, ce qui entre-temps est chose faite<sup>10</sup>.

Il y en a également qui critiquent la composition de la Commission de médiation en matière de surendettement (avis et avis complémentaire de la Chambre des salariés, ULC), au sein de laquelle on devrait retrouver des personnes ayant davantage d'impartialité à l'égard de l'Etat et des établissements financiers agissant simultanément en tant que créanciers à l'égard du débiteur concerné. Selon la Chambre des Métiers, le projet de texte se concentre exclusivement sur les intérêts des personnes surendettées en laissant à la traîne les intérêts des créanciers et il importe au contraire de trouver le juste équilibre entre les intérêts de chacun. La Chambre de Commerce ajoute que, selon elle, les amendements gouvernementaux renforcent davantage l'inégalité entre les créanciers par l'introduction de créanciers „prioritaires“ et par le fait d'exempter la résidence principale du propriétaire surendetté du plan de liquidation. Selon l'ABBL, les auteurs du projet accordent une protection excessive et non circonstanciée à la caution et au codébiteur. En effet, il convient de rappeler les règles applicables déjà actuellement au contrat de cautionnement, qui suffisent amplement pour parer au risque encouru. Il aurait ainsi amplement suffi d'assurer une information plus poussée de la caution, comme prévu par la modification de l'article 2016 du Code civil, les dispositions de l'article 41(2) devenant alors, selon l'ABBL, superflues. Pour ce qui est de l'appréciation par le créancier professionnel du caractère manifestement disproportionné de l'engagement de la caution par rapport à ses biens et revenus, l'ABBL juge que l'établissement de crédit ne dispose pas des moyens de vérifier de manière objective l'étendue des engagements et la situation financière de la caution. L'introduction d'une telle disposition en droit luxembourgeois risque de mettre en péril la sécurité juridique des contrats et pourrait provoquer une plus grande réticence du créancier quant à l'octroi de prêts. Tout comme la Chambre de Commerce, elle déplore également la possibilité pour une personne de redemander le bénéfice de l'effacement des dettes 10 ans après le jugement portant effacement des dettes. Elle se demande également si, dans le cadre des obligations résultant de l'article L. 224-10 du Code de la consommation, des prêteurs potentiels pourraient également avoir accès à ce répertoire.

<sup>10</sup> Elle a été transposée par la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation.

La Commission nationale pour la protection des données s'est limitée à examiner la mise en place du répertoire prévu à l'article 23 de la version coordonnée du projet de loi. Pour ce qui est de l'effet potentiellement intrusif du répertoire dans la vie privée du débiteur, cet effet pourra, selon la Commission nationale, être atténué en mettant en place des garanties appropriées. La CNPD regrette qu'au moment de la rédaction de son avis, il n'y ait pas eu plus de précisions quant aux grandes catégories des données susceptibles d'être enregistrées au répertoire. Pour ce qui concerne l'accès au répertoire, elle se rallie à l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel il ne faut pas adopter une approche trop restrictive à ce sujet. Elle se félicite du fait qu'une obligation de confidentialité s'impose à tous ceux qui participent à la collecte, à l'enregistrement, à la gestion ou à la communication des données enregistrées dans le répertoire. Finalement, elle se félicite des dispositions relatives à la durée de conservation des données qui ont été introduites dans le projet de loi.

\*

#### **IV. AVIS, AVIS COMPLEMENTAIRE ET DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

Le Conseil d'Etat souligne l'importance du volet de la prévention du surendettement. Pour que les mesures de prévention soient efficaces, elles doivent intervenir à un stade précoce de la dégradation financière du ménage et au plus tard dès l'instant où une évolution alarmante se met en place. A côté des mesures strictement éducatives, consistant dans des programmes de formation à une gestion responsable des ressources et une information du public sur les services de conseil en la matière, il semble qu'une politique plus restrictive en matière de crédit à la consommation soit utile, nécessaire, voire inévitable. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs, qui, au moment de la rédaction de son avis du 22 juin 2010, n'avait pas encore été transposée en droit luxembourgeois<sup>11</sup>. Selon le Conseil d'Etat, la transposition de cette directive aura un effet préventif non négligeable. En relation avec la transposition de ladite directive, le Conseil d'Etat préconise la constitution d'un fichier national, une base de données à laquelle les prêteurs des autres Etats européens peuvent avoir recours dans le cas de crédits transfrontaliers pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs. La constitution d'un tel fichier permettrait d'éviter des scénarios où des consommateurs exposés au risque du surendettement et qui se voient refuser un prêt par les banques établies au pays, ont tendance à céder aux offres de prêts „faciles“, mais extrêmement coûteux proposés par des officines spécialisées dans les crédits à la consommation. Il mentionne à cet égard le fonctionnement de la *centrale d'informations* telle qu'elle existe en Belgique ou du *fichier national des incidents* tel qu'il existe en France.

En comparant la situation du surendettement au Luxembourg à celle des pays voisins, force est de reconnaître que la situation semble moins dramatique, de manière à ce que le Conseil d'Etat se pose la question de l'opportunité de procéder à l'extension de la législation par l'introduction d'une procédure de rétablissement personnel. N'aurait-il pas fallu plutôt 1. renforcer de manière significative la protection des consommateurs dans le domaine des prêts à la consommation et du découvert bancaire, 2. privilégier systématiquement, par des moyens plus coercitifs, le rétablissement extrajudiciaire en renforçant notamment les moyens d'action de la Commission d'évaluation et des services de surendettement ainsi que les mesures contraignantes, afin de permettre une entrée en vigueur facilitée des plans de redressement obligatoires, 3. procéder à une réforme du Fonds d'assainissement afin d'en optimiser le fonctionnement. Les inconvénients de la procédure du rétablissement personnel comportent, selon le Conseil d'Etat, une forme de mise sous tutelle du débiteur failli, ce qui n'est pas sans poser des problèmes et contribue à sa stigmatisation. Par ailleurs, soucieux d'éviter un recours par trop facile à la procédure de rétablissement personnel, on propose un procédé particulièrement complexe, semé d'embûches et lourd. C'est ainsi que le Conseil d'Etat favoriserait dès lors une approche plus prudente consistant à privilégier, en renforçant leurs effets, les deux phases actuellement en vigueur. Le Conseil d'Etat pose par ailleurs la question de l'éventuelle rupture du principe d'égalité devant la loi à partir du moment où on introduira à l'article 536 du Code de commerce l'„excusabilité“ du failli, tel que proposé à l'article 14 du projet de loi initial et qui permet au juge de remettre toutes ses dettes, y compris ses dettes fiscales, tout en refusant la remise des dettes au surendetté non commerçant. C'est ainsi que le Conseil d'Etat exhorte le législateur à mettre en place des procédures tenant compte de

<sup>11</sup> Cette directive a été transposée par la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation.

manière équitable des intérêts légitimes de toutes les parties intéressées. Il souligne par ailleurs les nombreuses difficultés non résolues dans le projet de loi et ses incohérences qui exigeraient des solutions prétorienne au terme de longues procédures et s'inquiète de l'alourdissement des procédures et des recours qui risquent de produire un effet inverse à celui recherché. Il ajoute que le projet de loi ne fournit aucune réponse satisfaisante quant aux droits et obligations des cautions et autres coobligés dans le cadre des procédures. L'information utile de la caution ainsi que du codébiteur n'est pas non plus suffisamment assurée dans le texte. Un grand problème constitue aux yeux du Conseil d'Etat le fait que l'information des créanciers n'est pas clairement réglée dans le projet de loi. Il estime à cet égard que l'exigence imposée au débiteur, dans le cadre de la bonne conduite, de coopérer avec les organes et les autorités et de produire toute pièce requise en rapport avec sa situation patrimoniale, devrait permettre d'exclure en tout cas de la procédure les débiteurs omettant sciemment d'indiquer spontanément tous leurs créanciers. Finalement, le Conseil d'Etat note que le texte de loi, une fois adopté, constituera un document particulièrement dense et inaccessible surtout au vu qu'il est censé protéger les intérêts d'une population fragile et s'adresse par ailleurs à des intervenants sociaux et non pas prioritairement à des juristes. Il suggère ainsi d'adopter une nouvelle loi sur le surendettement tout en abrogeant la loi modifiée du 8 décembre 2000.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note avec satisfaction que, concernant les deux premières phases de la procédure, les amendements tiennent largement compte de ses observations figurant dans son avis du 22 juin 2010, mais aussi de celles des juridictions, et constate que le projet se trouve modifié de fond en comble. Il réitère sa suggestion d'adopter une nouvelle loi sur le surendettement et d'abroger la loi modifiée du 8 décembre 2000. Finalement, il estime judicieux d'insérer la nouvelle législation en projet dans le Code de la consommation.

Dans son deuxième avis complémentaire, il se félicite du fait que la commission parlementaire a tenu compte de sa proposition de refondre l'intégralité des nouvelles dispositions dans un texte cohérent. Il note toutefois qu'il a été décidé de ne pas tenir compte de sa proposition d'inclure dans les dispositions transitoires de la loi en projet un article autorisant l'introduction de la future loi, par règlement grand-ducal, dans le Code de la consommation.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Observation liminaire*

Le commentaire des articles se rapporte au projet de loi tel qu'il a été amendé par la commission (doc. parl. 6021<sup>14</sup>) et finalisé à la suite du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (doc. parl. 6021<sup>15</sup>). Il en reprend les principaux éléments; pour l'analyse détaillée, il est renvoyé notamment aux commentaires des articles accompagnant respectivement le texte du projet de loi tel que déposé, les amendements gouvernementaux du 4 novembre 2011 et les amendements parlementaires du 9 août 2012.

### *Intitulé*

La commission modifie le libellé en raison de sa décision de suivre le Conseil d'Etat dans sa suggestion, faite itérativement dans ses avis du 22 juin 2010 et avis complémentaire du 30 mars 2012, d'adopter une loi nouvelle sur le surendettement tout en abrogeant la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement.

### *Article 1er*

Cet article complète la procédure de règlement collectif des dettes par une phase de rétablissement personnel, innovation qui fut envisagée par le programme gouvernemental de 2004.

### *Article 2*

Par amendement gouvernemental, l'article 2 a été complété sur base des observations de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette et du Conseil d'Etat. Dans son avis du 22 juin 2010, celui-ci constate que le texte initial prévoit une information des cautions, mais „aucune mesure leur permettant d'intervenir dans le cadre de l'acceptation du plan de redressement conventionnel“. Il rappelle que „Les cautions et les codébiteurs sont souvent partenaires (conjoints, concubins ou ex-conjoints et autres parents).

Leur situation peut être gravement affectée par un plan qui leur est opposable. Les prêteurs se retournent contre eux en cas de défaillance du débiteur surendetté pour recouvrer la totalité de leur dû. Les codébiteurs ne récupéreront leur action qu'au jour de la clôture de la procédure (article 24).

Leur situation est d'autant plus complexe, voire souvent inique, dans l'hypothèse où, contrairement au débiteur admis à la procédure, ils auront pris les précautions nécessaires pour éviter de se retrouver, par suite d'engagements financiers inconsidérés, dans une situation de surendettement. La protection d'un débiteur surendetté lèse dès lors ainsi fondamentalement les intérêts d'un éventuel codébiteur de bonne foi.

Le Conseil d'Etat estime qu'il faut faire la part des choses et ne pas céder à une attitude trop complaisante à l'égard des débiteurs surendettés si on ne souhaite pas sacrifier les intérêts des tiers de bonne foi.

La modification concerne le cautionnement d'une activité professionnelle, en s'inspirant de la législation française pour permettre l'accès à la procédure de surendettement des particuliers aux personnes qui se sont portées caution d'un engagement souscrit par une entreprise ou par une société gérées par un ami, par un époux ou par un partenaire „sans que ces cautions ou coobligés solidaires participent à la direction de l'entreprise ou de la société en question“. Le libellé retenu est celui proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 30 mars 2012, à savoir que la définition du surendettement qui figure à l'article L. 330-1 du Code de la consommation français est introduite dans la législation luxembourgeoise. La commission supprime cependant la référence à la bonne foi, condition exigée du débiteur par la législation française. En effet, en l'absence d'une définition claire de cette notion, celle-ci est de nature à donner lieu à des divergences d'interprétation devant les juridictions. Dans son avis du 22 juin 2010, le Conseil d'Etat a d'ailleurs constaté que la notion de bonne foi est „difficile à circonscrire dans ce contexte“, mais que la Commission de médiation doit l'apprécier implicitement „lors de l'examen de la recevabilité à partir des déclarations faites par le débiteur surendetté“.

### *Article 3*

Cet article concerne la période de bonne conduite à respecter par le débiteur pendant les trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes.

Parmi les obligations du débiteur, celle de ne pas favoriser un créancier est complétée par une exception, à savoir celle des „créanciers pour le terme courant relatif à une voie d'exécution diligentée contre le débiteur du chef du paiement des dommages et intérêts alloués suite à des actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi“. La commission suit le raisonnement du Conseil d'Etat dans son avis du 22 juin 2010 relatif à l'article 5(3) du nouveau texte coordonné (article 4 du projet de loi tel que déposé, concernant le nouvel article 5(4) de la loi du 8 décembre 2000 à modifier). Dans un souci d'efficacité du plan de règlement conventionnel, le Conseil d'Etat „propose de limiter l'exclusion de la suspension des voies d'exécution aux seuls dommages et intérêts alloués suite à des actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi“.

### *Article 4*

Cette disposition est relative à la demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel.

Le libellé tient largement compte des observations du Conseil d'Etat, qui a fait remarquer que „tout formalisme excessif doit être évité si on souhaite organiser un système transparent“ et qui a rendu attentif au fait que „l'introduction d'une décision formelle sur la recevabilité aurait aussi pour conséquence d'ouvrir un recours contre pareille décision“.

### *Article 5*

La formulation de cet article concernant la procédure suite à la décision de la Commission sur la demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel tient largement compte des observations du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne la suspension des voies d'exécution contre le débiteur portant sur le terme courant des dommages et intérêts alloués suite à des actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi, et de celles qui tendent au paiement des réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale. Dans son avis du 22 juin 2010, le Conseil d'Etat a posé la question de savoir „pourquoi en effet favoriser d'une manière générale toutes les victimes ayant constitué partie civile dans une affaire pénale par rapport aux victimes ayant agi dans le cadre d'une action civile“. Le Procureur général d'Etat, tout comme le Juge de Paix

Directeur de Diekirch proposent d'ailleurs également „de ne pas excepter de la suspension des voies d'exécution les amendes“ (doc. parl. 6021<sup>6</sup>). Il en va de même pour les créances de loyer, au sujet desquelles le Conseil d'Etat a demandé s'il ne faudrait pas prévoir un régime particulier au profit des bailleurs. La Commission partage cette vue et prévoit à l'article 42(1), commun aux trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes, les exceptions au traitement égalitaire des créanciers, en ce qui concerne les créances de loyer et les dettes courantes du débiteur surendetté à l'égard des fournisseurs d'énergie et d'eau.

Dans un souci de clarté et conformément à une observation du Conseil d'Etat, la possibilité pour le bailleur de faire exécuter une condamnation du débiteur au déguerpissement est énumérée parmi les exceptions à la suspension des voies d'exécution.

#### *Article 6*

Cet article a trait à l'élaboration d'un projet de plan de règlement conventionnel. Le texte tient largement compte des remarques du Conseil d'Etat, selon lequel „il y a lieu de souligner la différence fondamentale entre la mission du Service avant la décision sur l'admission et sa mission consistant à élaborer un plan de règlement conventionnel“ [à lire „un projet de plan de règlement conventionnel“, le Service ayant pour mission, entre autres, d'élaborer des projets de plans de règlement conventionnel (article 24), mais non pas des plans de règlement conventionnel].

#### *Article 7*

L'article 7 concerne le plan de règlement conventionnel.

La version initiale du texte prévoyait l'accord d'au moins 75% du nombre des créanciers au plan proposé, ces créanciers représentant au moins 75% de la masse des créances à l'encontre du débiteur. La commission se rallie au Conseil d'Etat et à la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (doc. parl. 6021<sup>6</sup>), suggérant de „considérer comme accepté un plan ayant recueilli l'accord d'au moins 60% du nombre de créanciers représentant 60% de la masse des créances à l'encontre du débiteur surendetté“.

La commission ne suit pas le Conseil d'Etat qui, dans son avis du 22 juin 2010, „rejoint par ailleurs la Chambre de commerce lorsqu'elle s'interroge sur les conséquences de la terminologie utilisée par les auteurs du projet de loi en ce que le plan est considéré comme „accepté par tous les créanciers parties au plan, y compris les créanciers qui ne l'accepteraient pas, du moment que le quorum d'acceptation est atteint“. La Chambre de commerce a proposé de recourir au terme „opposable“, de manière à assurer au créancier non acceptant le bénéfice d'une voie de recours contre le plan qui lui est imposé“. Dans son avis complémentaire du 30 mars 2012, le Conseil d'Etat „s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à ne pas retenir le libellé proposé par le Conseil d'Etat et tenant compte de l'observation de la Chambre de commerce [...]“.

En maintenant la terminologie du projet de loi initial, la commission exprime l'intention d'éviter un recours supplémentaire, par lequel la procédure serait davantage prolongée. Le commentaire de l'amendement gouvernemental afférent insiste sur la nécessité de cette disposition „pour empêcher qu'un créancier minoritaire ne fasse périliter le plan au dernier moment par son refus d'y adhérer en mettant à néant les efforts entrepris de part et d'autre pour sortir le débiteur de sa situation de surendettement et pour vaincre l'attitude de certains créanciers qui se complaisent dans leur attitude de mutisme par rapport au projet de plan qui leur a été communiqué“. Il est précisé que la disposition dont question s'applique uniquement „aux créanciers qui ont été informés et mis au courant des modalités du projet de plan de règlement conventionnel des dettes“. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve cette disposition selon laquelle „le silence vaut désormais accord“, puisqu'elle „renforcera le poids des créanciers favorables au plan“.

#### *Article 8*

Sans observation.

#### *Articles 9 à 11*

Sans observation.

#### *Articles 12 et 18*

L'article 12 se rapporte au plan de redressement judiciaire. Il est complété par des alinéas 4 à 6 nouveaux conformément aux observations du Conseil d'Etat.

Parmi les mesures que le plan de redressement judiciaire peut comporter, la commission ajoute la possibilité d'exempter sous certaines conditions la résidence principale du débiteur surendetté de la liquidation. Dans son avis complémentaire du 30 mars 2012, le Conseil d'Etat soulève une série de questions et voit notamment le risque de la création de nouvelles injustices en privilégiant le propriétaire immobilier par rapport au locataire et rappelle que „cette mesure, exorbitante par rapport au droit commun, n'est pas non plus prévue dans le cadre des deux premières phases de la procédure“.

La commission souligne que la législation luxembourgeoise en matière de bail à usage d'habitation (loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil) contient de nombreuses dispositions qui protègent le locataire, de sorte que l'inégalité entre propriétaire immobilier et locataire se trouve considérablement atténuée. Elle précise aussi que l'exemption de la résidence principale de la liquidation ne s'applique qu'en cas de vente forcée. Le débiteur reste libre de vendre lui-même sa résidence principale pour apurer ses dettes, suivant la valeur de l'immeuble. Par ailleurs, cet immeuble peut être grevé d'une hypothèque ou d'autres garanties.

#### *Articles 13 à 15*

Sans observation.

#### *Article 16*

Cet article est relatif à l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Au dernier alinéa du paragraphe 3, la commission a remplacé les termes „fondé de pouvoir“ par ceux de „représentant légal“ pour tenir compte de l'opposition du Conseil d'Etat „à la possibilité de déposer une demande en rétablissement personnel par un „fondé de pouvoir“ non autrement défini, et ce en vertu de l'adage que „Nul ne plaide par procureur“ “.

#### *Article 17*

L'article 17 concerne le bilan de la situation économique et sociale dressé par le juge.

La modification de l'alinéa 2 consiste à suivre le Conseil d'Etat, qui a soulevé plusieurs questions quant au mandataire initialement prévu, que le juge aurait pu nommer dans des affaires complexes pour une ou plusieurs tâches. La Commission reprend une proposition du Ministre de la Justice pour remplacer le mandataire par le terme d'„expert assermenté“, plus approprié en raison de la mission de nature essentiellement économique.

#### *Articles 19 à 22*

Le délai de l'inscription du débiteur au répertoire est réduit de dix à sept ans. Dans son avis du 17 juin 2011, la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) souligne que „L'article 4 paragraphe (1) lettre (d) de la loi modifiée du 2 août 2002 requiert que les données personnelles soient „conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées“. Par référence à cette disposition, la Commission nationale relève que la conservation des données pendant une durée limitée est une garantie supplémentaire des libertés et droits des personnes concernées. Dans l'optique de la future révision de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, la loi reconnaît à l'individu un „droit à l'oubli“ en limitant dans le temps la conservation des données nominatives. La Commission nationale note avec satisfaction qu'une disposition relative à la durée de conservation des données contenues dans le répertoire a été ajoutée dans la version coordonnée du texte en projet.“.

#### *Article 23*

Cet article est relatif au répertoire „centralisant les avis et informations établis en matière de procédure de règlement collectif des dettes“.

Dans son avis du 22 juin 2010, le Conseil d'Etat a „quelques difficultés“ à partager l'appréciation du Procureur général d'Etat qui, dans sa dépêche du 11 novembre 2009, „estime que, dans la mesure où le règlement du surendettement est une procédure civile, il ne saurait être l'organe responsable“. Pour le Conseil d'Etat, „les compétences dévolues au Procureur général d'Etat ne sont pas limitées au domaine pénal dans le cadre de la législation sur le traitement des données“.

La commission partage l'approche du Conseil d'Etat et précise que le répertoire est créé „auprès du Procureur général d'Etat“. Elle suit par là le Ministre de la Justice qui a insisté à ce que la loi précise la localisation du répertoire.

Les modifications apportées à l'alinéa 2 et l'ajout d'un alinéa 3 nouveau au paragraphe 1er ont pour objet de préciser la dualité du régime au niveau des responsabilités. Les données centralisées dans le répertoire sont, d'une part, de nature judiciaire et, d'autre part, de nature administrative. La commission ne suit pas le Conseil d'Etat qui exclut la désignation de deux responsables de traitement en raison de la complexité d'un tel système qui „serait hors de proportion avec l'enjeu“. Pour le Conseil d'Etat, la mission de traitement pourrait être confiée aux services de surendettement, tandis qu'un organe administratif, tel que le Registre de commerce et des sociétés ou la Banque centrale du Luxembourg, se verrait attribuer la responsabilité du traitement.

Dans son avis complémentaire du 30 mars 2012, le Conseil d'Etat estime nécessaire „d'introduire une disposition pénale sanctionnant la diffusion des informations reçues par la consultation du répertoire à des fins étrangères à la finalité de la loi“. La commission suit le Ministre de la Justice qui renvoie aux infractions et sanctions prévues par l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'introduire une disposition pénale dans le présent texte.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'Etat, pour lequel l'accès au registre doit être largement ouvert, est suivi en limitant „l'accès des simples particuliers à la seule information de l'existence d'une inscription au répertoire sans indication de détails relatifs à l'état de la procédure, informations dont la consultation serait réservée aux professionnels visés à l'article 43“. Pour le Conseil d'Etat, la simple information de l'inscription d'un cocontractant potentiel au répertoire „permettra le cas échéant à la personne ainsi avertie de réclamer auprès du cocontractant des informations complémentaires“. Il rappelle qu'il en va autrement des professionnels, soumis au secret professionnel en application de l'article 458 du Code pénal.

La Commission partage également la vue du Conseil d'Etat au sujet de la précision dans la loi de l'information des personnes concernées par voie informatique.

Le fait de réserver l'accès au répertoire aux personnes physiques se lit, tel que le fait le Conseil d'Etat, au sens „que des personnes morales telles que les banques doivent, pour pouvoir accéder à l'information, agir par le biais d'une personne physique identifiée et déclarant agir en sa qualité de salarié/mandataire de la banque“.

Au paragraphe 4, comme à travers tout le texte, les délais sont harmonisés, à savoir réduits de dix à sept ans, conformément à l'avis complémentaire du 18 mai 2012 de la Commission nationale pour la protection des données.

#### *Articles 24 à 26*

Ces articles, qui concernent le Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS), ne font l'objet que d'adaptations minimales.

#### *Articles 27 et 28*

Ces dispositions sont relatives à la Commission de médiation, dont les missions et compétences augmentent considérablement. Dans son avis du 22 juin 2010, le Conseil d'Etat estime nécessaire de „régler avec plus de précision le mode de fonctionnement de cette instance dans le cadre du règlement grand-ducal“ en raison du „rôle décisionnel attribué à la Commission“.

#### *Articles 29 à 33*

Ces articles régissent le Fonds d'assainissement en matière de surendettement.

Une modification a été apportée par amendement gouvernemental à l'article 31 (article 25 de la loi actuellement en vigueur). L'article 25 de la loi modifiée du 8 décembre 2000 prévoit que „le fonds peut accorder au débiteur un prêt de consolidation à l'initiative de la Commission de médiation ou du juge de paix“. Selon le commentaire de l'amendement gouvernemental, l'article en question est interprété de manière à considérer le Fonds „comme une partie au procès comme les autres. Dans son deuxième avis du 24 janvier 2011 le juge de paix d'Esch/Alzette en fondant son argumentation sur l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme précise sa position en estimant que „du moment qu'une des parties demande son intervention (c.-à-d. celle du Fonds d'assainissement) ou

que le tribunal estime d'office son intervention opportune, il (c.-à-d. le Fonds) doit être appelé en cause et entendu, tout comme les autres parties en cause". Dans un jugement du 6 juillet 2010 (répertoire n° 1814/10), contre lequel l'Etat a relevé appel, le juge de paix d'Esch/Alzette finit par juger que le solde d'une créance que le débiteur surendetté redoit à l'un de ses créanciers sera apuré moyennant un prêt sans intérêts à accorder par le Fonds d'assainissement. Si cette interprétation est retenue, cela revient à donner au juge le pouvoir non seulement de saisir le Fonds mais encore d'imposer l'octroi d'un prêt de consolidation au Fonds et d'en déterminer le montant."

L'objet de la modification était dès lors „de soustraire le pouvoir d'initiative de saisir le Fonds au pouvoir judiciaire“, en insistant que „le Fonds placé sous l'autorité du ministre a la faculté et non le devoir d'accorder des prêts de consolidation“.

La commission se rallie aussi au Conseil d'Etat qui, dans son avis complémentaire du 30 mars 2012, considère comme superflu „de prévoir deux saisines du ministre en vue de l'attribution d'un prêt de consolidation, soit par la Commission, soit „à la requête du débiteur surendetté adressée à la Commission de médiation“. Il semble en effet logique de réserver la proposition d'attribution d'un tel prêt à la seule Commission.“.

En outre, un oubli de la loi précitée du 8 décembre 2000 est redressé en ajoutant la précision que le Fonds est également alimenté par des remboursements des prêts de consolidation accordés aux débiteurs, y compris les intérêts créditeurs.

#### *Articles 34 à 40*

Le chapitre 4 du titre 2 est consacré aux voies de recours et aux modalités de leur mise en œuvre des trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes.

Par amendement gouvernemental, ces voies de recours et modalités de mise en œuvre ont été regroupées en suivant le Conseil d'Etat qui, dans son avis du 22 juin 2010, souligne que la procédure n'oppose pas „un ou plusieurs demandeurs à un ou plusieurs défendeurs, mais met en présence un demandeur (le cas échéant, deux si la demande est présentée par un couple vivant en ménage commun) et un nombre (le cas échéant élevé) de créanciers qui ne sont pas des défendeurs mais des tiers lésés par la déconfiture du débiteur surendetté“. „Il ne s'agit pas de „juger“ le débiteur mais de trouver une solution à une situation bloquée“. Comme il ressort du commentaire de l'amendement gouvernemental II, 16°, „ces articles ont pour objectif de limiter les voies de recours contre les décisions prises au cours de la procédure de règlement collectif des dettes, à l'effet de simplifier les procédures et de raccourcir les délais lors du déroulement des procédures“. Conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 22 juin 2010 et à celui du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 21 octobre 2009, „les voies de recours s'inspirent des procédures applicables en matière de bail à loyer“.

#### *Articles 41 à 47*

Ces articles concernent les dispositions communes aux trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes. Ils ont été reformulés par amendement gouvernemental dans le contexte de la protection de la caution et des coobligés solidaires, nécessité à laquelle tant le Conseil d'Etat que les autorités judiciaires rendent attentif dans leurs avis. Les modifications introduisent l'obligation pour les créanciers d'informer la Commission de médiation ou le juge dans leur déclaration de créance s'ils ont ou non actionné les cautions ou les coobligés. En outre, les mesures dont bénéficie le débiteur sont rendues opposables à la caution, au coobligé ou au codébiteur qui, après s'être exécuté à l'égard du créancier, se retourne contre le débiteur.

#### *Articles 48 et 49*

Sans observation.

#### *Article 50*

Cette disposition complète l'article 2016 du Code civil par deux alinéas nouveaux dont l'objectif est de protéger la caution. Les créanciers ont désormais l'obligation d'informer régulièrement la caution personne physique de l'évolution du montant de la créance garantie et de ses accessoires, „sous peine de déchéance de tous les accessoires de la dette, frais et pénalités“.

L'alinéa 3 nouveau adopte le libellé de l'article L. 341-4 du Code de la consommation français qui a pour but, suivant le commentaire de l'amendement gouvernemental, „de protéger la personne phy-

sique qui s'est portée caution à l'égard d'un créancier professionnel pour garantir la dette du débiteur principal alors que l'engagement pris par la caution est manifestement disproportionné à ses biens et revenus".

*Article 51*

Sans observation.

*Articles 52 à 54*

Sans observation.

Il est à mentionner que le projet de loi, dans sa version amendée par le Gouvernement, prévoyait dans son article 49 l'obligation pour le Gouvernement de présenter tous les cinq ans à la Chambre des Députés un rapport sur l'application de la loi sur le surendettement. La commission, en sa majorité, a décidé de supprimer cette disposition, puisqu'elle est d'avis qu'il suffit que le Ministère de la Famille réserve dans son rapport annuel un chapitre au surendettement et à l'application de la législation en la matière.

\*

Sous réserve de ce qui précède, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

**6021**

**PROJET DE LOI**

**concernant le surendettement et portant modification**

- 1. de l'article 2016 du Code civil;**
- 2. de l'article 536 du Code de commerce et portant abrogation**
  - 1. de la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement;**
  - 2. de l'article 41 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2002;**
  - 3. de l'article 4.6° du Nouveau Code de procédure civile**

**TITRE 1**

**La procédure de règlement collectif des dettes**

**Chapitre 1. Dispositions introductives**

**Art. 1er.** Est instituée une procédure de règlement collectif des dettes destinée à redresser la situation financière du débiteur en lui permettant de payer ses dettes et en lui garantissant, ainsi qu'à sa communauté domestique, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine.

La procédure de règlement collectif des dettes comporte:

- la phase du règlement conventionnel devant la Commission de médiation en matière de surendettement;
- la phase du redressement judiciaire devant le juge de paix;

- et la phase du rétablissement personnel devant le juge de paix.

**Art. 2.** La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur domicilié au Grand-Duché de Luxembourg de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en fait ou en droit, dirigeant de celle-ci.

Est exclu de la procédure de règlement collectif des dettes le débiteur qui a la qualité de commerçant au sens de l'article 1er du Code de commerce. Toutefois, la procédure lui est ouverte s'il a cessé son activité commerciale depuis au moins six mois ou, en cas de faillite, si la clôture des opérations a été prononcée.

**Art. 3.** (1) A compter du dépôt de la demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel des dettes effectué selon les modalités de l'article 4 et pendant le déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes et des mesures d'exécution prises en application de cette dernière, le débiteur surendetté est astreint à une obligation de bonne conduite.

(2) Au cours de la période de bonne conduite, le débiteur est tenu:

- de coopérer avec les autorités et organes intervenant dans la procédure en acceptant de communiquer spontanément toutes informations sur son patrimoine, ses revenus, ses dettes et les changements intervenus dans sa situation;
- d'exercer, dans la mesure du possible, une activité rémunérée correspondant à ses facultés;
- de ne pas aggraver son insolvabilité et d'agir loyalement en vue de diminuer ses dettes;
- de ne pas favoriser un créancier, à l'exception des créanciers d'aliments pour les termes courants, des bailleurs pour les termes courants du loyer relatif à un logement correspondant aux besoins élémentaires du débiteur, des fournisseurs de services et de produits essentiels à une vie digne et des créanciers pour le terme courant relatif à une voie d'exécution diligentée contre le débiteur du chef du paiement des dommages et intérêts alloués suite à des actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi;
- de respecter les engagements pris dans le cadre de la procédure.

(3) En cas de violation de la période de bonne conduite par le débiteur, il sera procédé selon les dispositions de l'article 44 ci-après.

## **Chapitre 2. Du règlement conventionnel**

**Art. 4.** La procédure de règlement conventionnel a lieu devant la Commission de médiation en matière de surendettement, ci-après „la Commission“. La demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel est introduite par écrit avec les pièces justificatives à l'appui et selon les modalités à déterminer par voie de règlement grand-ducal, auprès de la Commission, qui la transmet au Service d'information et de conseil en matière de surendettement, ci-après „le Service“, aux fins d'instruction. Dès achèvement de l'instruction, la Commission statue sur son admission.

**Art. 5.** (1) La décision de la Commission est notifiée au requérant par lettre recommandée à la poste à l'adresse de son domicile. La Commission avisera le Service ainsi que les créanciers, les cautions, les codébiteurs et les tiers-saisis connus de la décision prise et publiera un avis de règlement collectif des dettes au répertoire prévu à l'article 23, ci-après appelé répertoire.

(2) Dans un délai d'un mois à compter de la date de publication de l'avis de règlement collectif des dettes au répertoire, les créanciers du débiteur surendetté déclarent leurs créances au Service selon les modalités déterminées par règlement grand-ducal.

La Commission statue sur la recevabilité des déclarations de créances produites.

Seules sont prises en compte les créances admettant un caractère certain et liquide.

(3) La décision d'admission de la demande introductive du règlement conventionnel a pour effet:

- l'ouverture de la procédure de règlement collectif des dettes, qui rend exigible, à l'égard du débiteur surendetté, des dettes passives non échues;
- la suspension des voies d'exécution et des cessions de salaires contractuellement consenties qui tendent au paiement d'une somme d'argent à l'exception des voies d'exécution diligentées contre le débiteur portant sur le terme courant des dettes alimentaires et des dommages et intérêts alloués suite à des actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi et de celles diligentées contre le débiteur ayant pour objet l'expulsion forcée d'une personne condamnée à déguerpir des lieux qu'elle occupe;
- la suspension du cours des intérêts.

Les effets de la décision d'admission prennent cours le premier jour qui suit la date de publication de l'avis de règlement collectif des dettes au répertoire et sont maintenus en cas de recours exercé dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes, jusqu'au jugement à intervenir.

Toutefois les saisies déjà pratiquées conservent leur caractère conservatoire.

Si antérieurement à l'introduction de la demande formelle réputée faite, le jour de la vente forcée des meubles ou immeubles saisis a déjà été fixé et publié selon les modalités prévues par la loi, cette vente a lieu respectivement en application des droits des créanciers pour ce qui est de la vente forcée des meubles et elle a lieu en application de la procédure de l'ordre prévue en matière de vente immobilière.

**Art. 6.** Dès l'admission de la demande par la Commission, le Service élabore, en collaboration avec le débiteur, ses créanciers et, le cas échéant, d'autres services assurant des prestations au bénéfice du débiteur, un projet de plan de règlement conventionnel. Le débiteur doit présenter toutes les pièces se rapportant à sa situation de surendettement.

Nonobstant toute disposition contraire, la Commission peut obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité sociale, de tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation patrimoniale et la situation de revenu du débiteur.

**Art. 7. (1)** La Commission propose au débiteur, aux créanciers et, le cas échéant, aux autres parties intéressées, un plan de règlement conventionnel qui peut comporter notamment:

- des mesures de report ou de rééchelonnement de paiement des dettes;
- une assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances;
- des secours financiers publics ou privés;
- une remise partielle ou totale des dettes;
- une réduction des taux d'intérêt.

Le plan définit les modalités de son exécution et les obligations réciproques des parties concernées.

A cet effet la Commission peut convoquer toutes les parties intéressées et procéder à leur audition.

Si le plan de règlement conventionnel proposé est accepté, il est daté et signé par le débiteur et par le président de la Commission. La Commission veille à la publication du plan de règlement conventionnel accepté par voie d'avis à publier dans le répertoire.

A cet effet le plan comprendra l'adjonction d'un procès-verbal signé par le président de la Commission comportant:

- les noms et qualités des créanciers ayant approuvé formellement le plan et leurs créances,
- les noms et qualités des créanciers s'étant opposés au plan et leurs créances,
- les noms et qualités des créanciers ne s'étant pas manifestés et leurs créances.

Les modalités du plan peuvent être modifiées si des éléments nouveaux le justifient.

(2) Si au moins soixante pour cent du nombre des créanciers représentant soixante pour cent de la masse des créances à l'encontre du débiteur surendetté ont donné leur accord au plan proposé par la Commission, ce dernier est considéré comme accepté par tous les créanciers parties au plan.

Les créanciers qui ont été dûment informés de la proposition de plan de règlement conventionnel, élaboré par la Commission, et qui n'ont pas manifesté leur désaccord sont présumés y adhérer.

L'acceptation du plan entraîne la mainlevée des saisies pratiquées et des montants retenus au titre des cessions de créances portant autorisation du tiers-saisi à se dessaisir des montants bloqués selon les dispositions arrêtées dans le cadre du plan de règlement conventionnel.

(3) La durée totale du plan de règlement conventionnel des dettes, y compris lorsqu'il fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement, ne peut excéder sept ans. Les mesures du plan peuvent excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur.

(4) Lorsque la Commission constate, sans retenir son caractère de situation irrémédiablement compromise, l'insolvabilité du débiteur caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes du débiteur surendetté et rendant inapplicables les mesures visées au paragraphe 1er ci-avant; elle peut recommander, sans préjudice quant aux mesures prévues par l'article 3 paragraphe 2, la suspension de l'exigibilité des créances autres que celles visées par l'article 46 pour une durée ne pouvant excéder une année. Sauf proposition contraire de la Commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être de plein droit productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux légal.

Dans sa recommandation la Commission précisera le sort des dettes courantes nécessaires à une vie digne telles notamment les dettes d'aliments, les dettes de loyer relatif à un logement, les dettes relatives à des fournitures de services et de produits essentiels correspondant aux besoins élémentaires du débiteur. La recommandation de la Commission est acceptée selon les conditions de majorité du paragraphe 2. Une fois acceptée la suspension fait l'objet d'une notification aux créanciers connus et d'une publication par voie d'avis au répertoire.

Dès l'expiration de la période moratoire, la Commission réexamine la situation du débiteur. Si cette situation le permet, elle recommande tout ou partie des mesures prévues au paragraphe 1er ci-avant. Au cas où après l'écoulement de la période moratoire, la Commission constate l'insolvabilité du débiteur, elle pourra dresser un procès-verbal de carence et procède conformément à l'article 8 ci-après sans consultation préalable des créanciers.

**Art. 8.** (1) Si, endéans un délai maximum de six mois à partir de la décision d'admission par la Commission, le plan proposé n'a pas été accepté par les parties intéressées, la Commission dresse un procès-verbal de carence constatant l'échec de la procédure de règlement conventionnel. Ce procès-verbal est transmis aux parties intéressées et est publié au répertoire.

(2) Sauf recours devant le juge de paix, les effets suspensifs de la décision d'admission à la procédure de règlement conventionnel des dettes cessent après l'écoulement de deux mois à compter de la date de publication du procès-verbal de carence au répertoire.

### **Chapitre 3. Du redressement judiciaire**

**Art. 9.** (1) En cas d'échec de la procédure de règlement conventionnel, une procédure de redressement judiciaire peut être engagée par le débiteur devant le juge de paix du domicile du débiteur. En cas d'introduction d'une action devant le juge de paix en phase de règlement conventionnel, la requête en redressement judiciaire est à introduire devant ce juge. La requête est déposée endéans un délai de deux mois à compter de la date de publication du procès-verbal de carence au répertoire. Une copie du procès-verbal de carence visé à l'article 8 est jointe à la requête. Pour le surplus la procédure en redressement judiciaire sera introduite, instruite et jugée conformément aux articles 36 à 40.

(2) Le débiteur n'ayant pas introduit une requête en vue de l'admission à la procédure de redressement judiciaire ne peut engager une nouvelle procédure de règlement collectif des dettes qu'après écoulement d'un délai de deux ans. Ce délai court à partir de la date de publication du procès-verbal de carence dans le répertoire.

**Art. 10.** Le juge de paix peut en tout état de cause instituer toute mesure d'instruction légalement admissible et ordonner aux parties et à des tiers la communication de renseignements ou la représen-

tation des livres de commerce ou pièces comptables de nature à justifier le montant des revenus, créances et produits de travail du débiteur ainsi que de ses dettes.

Les renseignements demandés sont communiqués au juge par écrit. Nonobstant toutes dispositions contraires, les administrations publiques et les organismes de sécurité sociale sont tenus de fournir les renseignements qu'ils possèdent sur le montant des revenus, créances et produits de travail du débiteur.

S'il n'est pas donné suite par les tiers aux réquisitions du juge dans le délai qu'il détermine, ou si les renseignements fournis lui paraissent incomplets ou inexacts, le juge peut, par décision motivée, ordonner que le tiers comparaisse en personne au jour et heure qu'il fixe. Une copie certifiée conforme de l'ordonnance est jointe à la convocation du tiers.

Le tiers qui fait défaut ou qui refuse de fournir les renseignements demandés est passible des sanctions prévues par l'article 407 du Nouveau Code de procédure civile.

La convocation des tiers reproduit, à peine de nullité, le texte de l'alinéa précédent.

**Art. 11.** Après avoir entendu les parties, le juge vérifie le caractère certain, liquide et exigible des créances.

Lorsque l'existence ou le montant d'une créance dont la connaissance échappe à sa compétence d'attribution est contesté, le juge fixe provisoirement le montant à prendre en considération dans le cadre du plan de redressement.

**Art. 12.** Le juge rend un jugement dans lequel il arrête un plan de redressement judiciaire qui peut comporter les mesures suivantes:

- 1) le sursis au paiement de tout ou partie des dettes;
- 2) la réduction du taux d'intérêt;
- 3) la suspension de l'effet d'une sûreté réelle sans perte de privilège ni compromission de l'assiette;
- 4) la remise de la dette sur les accessoires;
- 5) l'exemption sous certaines conditions de la résidence principale du débiteur surendetté de la liquidation.

Le juge peut, le cas échéant, désigner les personnes chargées d'une assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances, aux fins de veiller à ce que la partie des revenus du débiteur qui n'est pas affectée au remboursement des dettes soit employée aux fins auxquelles elle est destinée.

Dans l'accomplissement de leur mission, ces personnes sont habilitées à prendre toute mesure destinée à éviter que cette partie du revenu soit détournée de son but naturel ou que les intérêts de la communauté domestique du débiteur soient lésés.

En ce qui concerne la mesure libellée au point 5 ci-avant, le juge peut exempter la résidence principale du débiteur surendetté de la liquidation, à condition qu'elle sert de domicile aux enfants et à leurs père et/ou mère ayant la garde des enfants ou qu'elle sert de domicile aux personnes vivant au risque de pauvreté ou qu'elle sert de domicile aux personnes qui en raison de leur âge ou de leur handicap se trouveraient exposées à une situation de détresse sociale par la perte de leur domicile et que le remboursement des prêts contractés pour son achat peut s'effectuer dans le cadre d'un plan de redressement judiciaire permettant d'éviter la cession par le débiteur.

Le jugement qui arrête le plan le rend opposable à tous les créanciers parties à la procédure.

En cas d'inexécution du plan le juge peut prononcer sa résolution.

Le juge fixe le délai endéans lequel le redressement judiciaire doit aboutir.

Ce délai ne peut en aucun cas dépasser sept ans. Les mesures du plan de redressement judiciaire peuvent excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur.

Le juge fixe également les dates auxquelles il est procédé au contrôle du respect des modalités du plan de redressement.

Toutefois, lorsqu'après l'examen de la situation du débiteur surendetté, le juge constate que les mesures proposées dans le cadre d'un redressement judiciaire ne permettent pas d'aboutir à un redres-

sement de sa situation au bout de la durée maximale de sept ans, le juge peut imposer un plan à des fins probatoires ne dépassant pas un délai de cinq ans.

**Art. 13.** Le juge de paix statue dans le mois à compter de la date de clôture des débats.

Le jugement est prononcé à l'audience publique indiquée par le juge.

Le jugement est notifié par le greffier au débiteur, aux créanciers parties à l'instance et à la Commission de médiation dans les formes prévues à l'article 170 du Nouveau Code de procédure civile.

Le jugement produit ses effets dès la notification, sauf en cas d'urgence où le juge peut ordonner qu'il produit ses effets à partir du prononcé et au seul vu de la minute.

**Art. 14.** Les modalités du plan de redressement judiciaire peuvent être modifiées par le juge saisi si des éléments nouveaux le justifient. Dans ce cas l'introduction, l'instruction et le jugement de la demande se font en application des dispositions du chapitre 4 du titre 2.

**Art. 15.** Les ordonnances, jugements, procès-verbaux, copies, convocations et notifications pouvant intervenir en exécution de la procédure prévue ci-dessus ainsi que les pièces de toute nature produites en cours d'instance sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement.

#### **Chapitre 4. Du rétablissement personnel**

**Art. 16.** (1) Lorsque le débiteur tel que défini à l'article 2 ci-avant se trouve dans une situation irrémédiablement compromise, il peut solliciter l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans les conditions prévues par la présente loi.

La situation irrémédiablement compromise se caractérise par l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre:

- les mesures du plan de règlement conventionnel auxquelles les parties se sont accordées dans le cadre du règlement conventionnel ou bien
- les mesures proposées par la Commission dans le cadre du règlement conventionnel et
- les mesures prévues dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire.

(2) La procédure de rétablissement personnel est subsidiaire par rapport aux deux autres phases de la procédure de règlement collectif des dettes.

(3) La demande écrite est déposée au greffe de la justice de paix en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause.

Elle énonce, outre les faits sur lesquels la demande est basée, les nom, prénom, date de naissance, profession, domicile ou résidence du débiteur ainsi que les nom, prénom, raison ou dénomination sociale et domicile ou résidence de ses créanciers connus.

Elle est signée par le demandeur ou son représentant légal.

(4) Les parties y compris le Service et, le cas échéant, la personne chargée de l'assistance du ou des débiteurs sur les plans social, éducatif et/ou de la gestion des finances sont convoqués devant le juge de paix par lettre recommandée du greffe, dans la quinzaine du dépôt de la demande.

Pour chaque partie autre que la partie requérante le greffe joint un exemplaire de la requête.

Après avoir entendu le débiteur, s'il se présente, et les autres parties présentes ou représentées à l'audience, le juge apprécie librement le caractère irrémédiablement compromis ou non de la situation du débiteur. Il rend, soit un jugement prononçant l'ouverture de la procédure du rétablissement personnel, soit un jugement dans lequel il constate que les conditions pour une ouverture de la procédure de rétablissement personnel ne sont pas remplies. Un avis du jugement est publié par le greffe au répertoire prévu par l'article 23.

Toutefois, lorsque le débiteur surendetté a déjà fait l'objet d'un plan de redressement judiciaire à des fins probatoires au sens du dernier alinéa de l'article 12 de la loi, l'accès à la procédure de rétablissement personnel est encore subordonné à l'exécution dudit plan.

Au cas où le débiteur n'a pas fait l'objet d'un plan de redressement judiciaire à des fins probatoires dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire, le juge saisi a la faculté de subordonner l'accès à la procédure de rétablissement personnel à l'exécution d'un tel plan dont la durée maximale ne peut dépasser cinq ans.

(5) Les effets du jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel prennent cours le premier jour qui suit la publication du jugement au répertoire.

(6) Lorsqu'il l'estime nécessaire, le juge peut faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur.

Nonobstant toute disposition contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement et de toute pièce lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci.

**Art. 17.** Le juge veille à faire dresser un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, à faire vérifier les créances et à faire évaluer les éléments d'actif et de passif.

A cet effet, le juge peut se faire assister du Service ou d'autres services sociaux. En cas de besoin le juge peut nommer un ou plusieurs experts inscrits sur la liste des experts assermentés. La rémunération de l'expert est fixée selon les dispositions légales et réglementaires applicables aux experts assermentés.

**Art. 18.** (1) Sans préjudice quant aux dispositions de l'alinéa 1 de l'article 1er de la loi, le juge statue sur les éventuelles contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur, dont sont exclus les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle.

(2) Le juge statue sur la liquidation du patrimoine du débiteur. A cet effet, il peut se faire assister du Service ou d'autres services sociaux. En cas de besoin le juge peut nommer un ou plusieurs liquidateurs choisis suivant les modalités définies à l'article 456 du Code de commerce. La rémunération du liquidateur est fixée selon les dispositions légales et réglementaires applicables aux curateurs d'une faillite commerciale.

Le jugement qui prononce la liquidation emporte de plein droit le dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens. Les droits et actions du débiteur sur son patrimoine personnel sont exercés pendant toute la durée de la liquidation par le liquidateur. Un avis du jugement qui prononce la liquidation est publié par le greffe au répertoire.

Le liquidateur dispose d'un délai de six mois pour vendre les biens du débiteur à l'amiable ou, à défaut, organiser une vente forcée dans les conditions relatives aux procédures civiles d'exécution.

En cas de vente forcée, lorsqu'une procédure de saisie immobilière engagée avant le jugement d'ouverture a été suspendue par l'effet de ce dernier, les actes effectués par le créancier saisissant sont réputés accomplis pour le compte du liquidateur qui procède à la vente des immeubles. La saisie immobilière peut reprendre son cours au stade où le jugement d'ouverture l'avait suspendue.

Le liquidateur procède à la répartition du produit des actifs et désintéresse les créanciers suivant le rang des sûretés assortissant leurs créances.

Dans un délai de trois mois suivant la liquidation des biens du débiteur, le liquidateur dépose au greffe un rapport dans lequel il détaille les opérations de réalisation des actifs et de répartition du prix.

**Art. 19.** Lorsque l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure. Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.

La clôture pour insuffisance d'actif entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception 1. des dettes que la caution ou le coobligé a payées en lieu et place du débiteur et 2. des dettes visées par l'article 46 de la loi.

Toutefois, lorsque le créancier concerné par les dettes de l'article 46 a donné son accord à la remise, au rééchelonnement ou à l'effacement des dettes, celles-ci peuvent faire l'objet des mesures en question.

**Art. 20.** A titre exceptionnel, s'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée, le juge établit, le cas échéant sur proposition du mandataire, un plan comportant les mesures visées à l'article 12 ci-avant.

**Art. 21.** (1) Les débiteurs surendettés ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel font l'objet, à ce titre, d'une inscription au répertoire pour une période de sept ans à compter de la date du jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel ayant acquis autorité de chose jugée.

Sans préjudice quant aux dispositions légales de l'article 47 ci-après, la radiation du débiteur surendetté du répertoire est acquise de plein droit et est réalisée d'office par le Procureur général d'Etat ou par un magistrat du Parquet général délégué à cet effet, le tout après l'écoulement de ladite période septennale.

(2) Le débiteur surendetté ayant déjà bénéficié de l'effacement de ses dettes non professionnelles suite à un jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif ayant acquis autorité de chose jugée est exclu de l'accès à la procédure de rétablissement personnel pendant la période d'inscription au répertoire et sa demande est à déclarer irrecevable.

**Art. 22.** La remise de dettes est acquise, sauf retour à meilleure fortune dans les sept années qui suivent la décision.

Dans ce cas le juge de paix du domicile du débiteur saisi par voie de requête sur l'initiative du débiteur, de tout créancier, coobligé ou caution du débiteur surendetté peut renvoyer le dossier devant la Commission aux fins de proposition d'un plan de règlement conventionnel, qui est établi selon les modalités prévues aux articles 7 et suivants de la loi.

### **Chapitre 5. *Le répertoire***

**Art. 23.** (1) Il est créé un répertoire auprès du Procureur général d'Etat centralisant les avis et informations établis en matière de procédure de règlement collectif des dettes. Le répertoire est destiné à l'information des créanciers, des cautions et des coobligés du débiteur surendetté sur l'état d'avancement de la procédure de règlement collectif des dettes prévue dans le cadre de la présente loi.

Le Procureur général d'Etat est considéré, en ce qui concerne le traitement des données à caractère judiciaire au sens de l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, comme le responsable du traitement au sens de ladite loi.

Le ministre ayant la Famille dans ses attributions est considéré, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel par la Commission dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes, comme le responsable du traitement au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Le secrétaire de la Commission transmet au Procureur général d'Etat les avis établis dans le cadre du règlement conventionnel. Le greffier en chef de la juridiction saisie en fait autant pour ce qui est des phases judiciaires.

(2) La publicité des avis conservés au répertoire est assurée par une inscription dans un fichier informatique, au nom de la personne protégée. Cette inscription indique le numéro sous lequel l'acte ou l'information ont été inscrits, ainsi que la date de leur publication au répertoire.

Toute personne physique justifiant de son identité a le droit de consulter par un système informatique le répertoire en vue d'obtenir confirmation ou infirmation de l'inscription au répertoire d'une personne déterminée. Seules les personnes visées aux articles 23(3) et 43 de la loi ont accès aux avis publiés au répertoire.

Toutes les personnes enregistrées dans le répertoire disposent d'un droit d'accès et d'un droit de rectification des données la concernant conformément aux dispositions du chapitre 6 de la loi modifiée

du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

(3) Le secrétaire de la Commission, les personnes autorisées à la collecte, à l'enregistrement, à la gestion ou à la communication des données enregistrées dans le répertoire, les greffiers et les juges intervenant dans la procédure de règlement collectif des dettes sont tenus de respecter le caractère confidentiel de ces informations, sauf pour ce qui concerne l'échange entre eux des informations concernant ce débiteur ou concernant ceux qui partagent une communauté ou une indivision avec lui. L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

Les personnes visées à l'alinéa précédent et celles visées à l'article 43 de la présente loi ont un accès direct par voie informatique aux avis publiés au répertoire dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes.

(4) Sans préjudice quant à l'article 21(1), la durée des inscriptions au répertoire est fixée comme suit:

- a. les plans de règlement conventionnel, les plans de redressement judiciaire et les plans établis à des fins probatoires sont inscrits au répertoire pour la durée de leur exécution sans pouvoir excéder sept ans à compter de la date de leur établissement,
- b. les recommandations de la Commission ayant fait l'objet d'une acceptation et ayant trait au moratoire prévu à l'article 7 paragraphe 4 de la loi sont conservées pendant une durée ne pouvant excéder sept ans à compter de l'acceptation de la recommandation par la Commission.

Exception faite du cas visant la mise en œuvre d'une procédure de rétablissement personnel, le débiteur surendetté peut solliciter la radiation anticipée du répertoire par requête à adresser au Procureur général d'Etat à condition de justifier du règlement intégral de ses dettes auprès de tous les créanciers figurant au plan ou au jugement. A cet effet le débiteur remet une attestation de paiement émanant de chacun des créanciers concernés, attestation faisant état sans équivoque du remboursement total de la créance.

(5) Les modalités de fonctionnement du répertoire et de publication des avis et des informations visés au paragraphe 1er ci-dessus sont déterminées par voie de règlement grand-ducal.

## TITRE 2

### **Les organes, les voies de recours et les dispositions communes aux trois phases du règlement collectif des dettes**

#### **Chapitre 1. *Le Service d'information et de conseil en matière de surendettement***

**Art. 24.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la Famille un Service d'information et de conseil en matière de surendettement, qui a pour mission:

- d'informer les particuliers en matière d'endettement et de surendettement;
- de participer aux initiatives de prévention;
- de participer à la formation des professionnels du travail éducatif et social confrontés à des situations de surendettement;
- d'élaborer des projets de plans de règlement conventionnel;
- de participer aux procédures de règlement des dettes;
- de participer aux travaux de la Commission et du juge de paix;
- de contrôler l'exécution des engagements pris;
- d'établir des relations d'échange et de coopération avec des organismes similaires;
- d'examiner l'évolution de l'endettement et du surendettement des ménages au Luxembourg, d'en apprécier les causes, d'en évaluer les effets et les conséquences;
- d'élaborer des propositions de lutte contre le surendettement et de les soumettre au Gouvernement.

**Art. 25.** La gestion du Service peut être confiée à des organismes répondant aux critères prévus par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

L'organisation et le fonctionnement du Service sont précisés par règlement grand-ducal.

Les frais de fonctionnement du Service sont à charge de l'Etat dans la limite des crédits budgétaires.

**Art. 26.** En vue de la gestion des demandes introduites auprès de la Commission de médiation, le Service peut créer et exploiter une banque de données suivant les conditions prévues par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Ladite banque de données peut être consultée par le ministre de tutelle, la Commission ou par le juge saisi dans le cadre du déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes. Le Service est tenu de communiquer à la demande de l'un de ces derniers tous documents utiles à l'établissement de la situation du débiteur surendetté.

## **Chapitre 2. La Commission de médiation en matière de surendettement**

**Art. 27.** La Commission est composée de six membres, à savoir:

- deux représentants de l'Etat, dont un représentant du ministre ayant dans ses attributions la Famille qui assure la présidence;
- deux personnes désignées en fonction de leurs compétences en matière de prêts aux particuliers;
- deux personnes désignées en fonction de leurs compétences dans le domaine de la lutte contre le surendettement.

Les membres sont nommés par le ministre ayant dans ses attributions la Famille pour des mandats renouvelables de trois ans.

L'organisation et le fonctionnement de la Commission ainsi que l'indemnisation de ses membres font l'objet d'un règlement grand-ducal.

Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge de l'Etat dans la limite des crédits budgétaires.

**Art. 28.** Les attributions de la Commission sont les suivantes:

- statuer sur l'admission de toutes les demandes à la procédure de règlement collectif et gérer ces demandes dans la suite;
- procéder à l'étude et à l'analyse des projets de plans de règlement conventionnel qui lui sont soumis;
- convoquer le Service pour procéder à son audition;
- convoquer, le cas échéant, toutes les parties intéressées et procéder à leur audition;
- approuver ou modifier les projets de plans de règlement conventionnel qui lui sont soumis;
- proposer les plans de règlement conventionnel;
- aviser tous les créanciers et tiers saisis de l'avancement de la procédure;
- assurer les publications dans le répertoire;
- statuer sur la recevabilité des déclarations de créance;
- réclamer auprès des administrations publiques, établissements de crédit et organismes de sécurité sociale des renseignements;
- proposer, si nécessaire, une assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances;
- fixer les dates auxquelles il est procédé, par le Service, au contrôle du respect des modalités fixées dans le plan de règlement conventionnel;
- constater, après avoir été saisi par le Service, l'échec d'un plan de règlement conventionnel et en avertir toutes les parties intéressées;
- soumettre au Fonds d'assainissement en matière de surendettement, le cas échéant, des demandes de prêt de consolidation;
- proposer aux parties toutes les mesures nécessaires en vue de l'établissement et de la réalisation d'un plan de règlement conventionnel;
- constater le retrait de la demande par le surendetté.

### **Chapitre 3. Le Fonds d'assainissement en matière de surendettement**

**Art. 29.** Il est institué un Fonds d'assainissement en matière de surendettement ayant pour objet l'octroi de prêts de consolidation de dettes dans le cadre d'un règlement conventionnel ou du redressement judiciaire des dettes.

Le Fonds est régi par les dispositions des articles 76 et 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le Fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la Famille.

**Art. 30.** Le Fonds est alimenté par:

- des dotations annuelles du budget de l'Etat;
- des dons;
- des remboursements des prêts de consolidation, y compris les intérêts créditeurs, accordés aux débiteurs.

**Art. 31.** Dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes, le ministre peut accorder un prêt de consolidation au débiteur surendetté sur initiative de la Commission, le Service demandé en son avis.

**Art. 32.** Le prêt ne peut pas dépasser le montant de mille sept cent trente-cinq euros au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948. Sans préjudice des exceptions prévues à l'alinéa 2 ci-après, il est remboursable par mensualités fixes et la durée maximale de remboursement ne peut dépasser sept ans. Le taux d'intérêt correspond au taux d'intérêt légal et il est refixé périodiquement en fonction de l'évolution de ce dernier.

Sur initiative de la Commission, le ministre peut, le Service demandé en son avis:

- supprimer ou réduire le taux d'intérêt;
- prolonger la durée du prêt;
- suspendre temporairement le remboursement du prêt;
- transformer le solde redû du prêt en un secours non remboursable.

Aucun nouveau remboursement ne peut intervenir dans une période de dix ans.

Cette procédure ne peut pas être invoquée pour le remboursement de créances dues à des professionnels du secteur financier.

**Art. 33.** Le Fonds peut se faire consentir toutes les garanties personnelles et réelles qu'il juge nécessaires.

### **Chapitre 4. Voies de recours et modalités de leur mise en oeuvre quant aux trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes**

**Art. 34.** (1) Les décisions prises par la Commission dans le cadre de la procédure de règlement conventionnel des dettes sont exécutoires par provision nonobstant l'introduction d'un recours judiciaire et sans caution.

(2) Contre les décisions de la Commission sur le refus d'admission à la procédure de règlement collectif des dettes et sur l'irrecevabilité d'une déclaration de créance, il est ouvert une action devant le juge de paix du domicile du débiteur statuant en dernier ressort. Le demandeur et les créanciers sont informés respectivement d'un refus de l'admission à la procédure ou de la décision d'irrecevabilité de leur déclaration de créance par lettre recommandée. Cette action devra être formée, à peine de déchéance, endéans un mois à compter de la publication de l'avis de règlement collectif des dettes au répertoire. Elle sera introduite, instruite et jugée conformément à la procédure prévue aux articles 36 à 39.

**Art. 35.** A défaut de déclaration de créance intervenue dans le délai légal, le créancier a la faculté de déclarer sa créance à tout stade de la procédure de règlement collectif des dettes, sous réserve des décisions déjà prises au moment de sa déclaration.

**Art. 36.** La demande écrite portée devant le juge de paix est déposée au greffe de la justice de paix du domicile du débiteur en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause.

La requête énonce les nom, prénom, profession et domicile des parties. Elle indique sommairement les moyens invoqués à l'appui de la demande et précise l'objet de celle-ci.

La date du dépôt de la demande est enregistrée par les soins du greffier dans le répertoire prévu à l'article 23 ci-avant. Le greffier y inscrit également la date des lettres recommandées prévues par la présente loi.

Par ailleurs le greffier veille à assurer la publication de l'acte introductif d'instance par voie d'avis dans le répertoire.

**Art. 37.** Le greffier convoque les parties y compris le Service par lettre recommandée à la poste avec avis de réception. Il y joint une copie de la requête pour chaque défendeur. La lettre indique les nom, prénom, profession et domicile du demandeur, l'objet de la demande, le jour et l'heure de l'audience fixée pour les débats par le juge de paix au délai minimum de huit jours. La convocation contient en outre et à peine de nullité les mentions prescrites à l'article 80 du Nouveau Code de procédure civile.

**Art. 38.** Pour l'instruction et le jugement des affaires, la procédure ordinaire prévue en matière de justice de paix, pour autant qu'il n'y est pas dérogé par les dispositions de la présente loi, est suivie.

Le juge de paix peut, soit à la demande des parties, soit d'office appeler en cause tout autre créancier dont la présence à l'audience lui paraît utile.

Lorsqu'il y a lieu à enquête ou expertise, le greffier cite les témoins et les experts par lettre recommandée avec avis de réception. La lettre précise l'objet de l'enquête ou de l'expertise.

Dans les quinze jours du prononcé, le greffier notifie aux parties par lettre recommandée une copie sur papier libre du jugement et veille à assurer la publication du jugement par voie d'avis dans le répertoire.

**Art. 39.** Si l'une des parties ne comparait ni en personne, ni par mandataire, le juge de paix statue conformément aux dispositions des articles 74 à 89 du Nouveau Code de procédure civile. La partie défaillante peut faire opposition, par déclaration au greffe, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 38 alinéa 4. Dans ce cas, la convocation se fait conformément aux dispositions de l'article 37.

**Art. 40.** Seules les décisions suivantes du juge de paix sont susceptibles d'appel, à savoir:

1. le jugement ayant pour objet d'arrêter le plan de redressement judiciaire;
2. le jugement prévoyant l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel;
3. le jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel.

L'appel est porté devant le tribunal d'arrondissement. Il doit être interjeté, sous peine d'irrecevabilité, dans un délai de quinze jours à partir de la notification du jugement s'il est contradictoire et, si le jugement est rendu par défaut, dans un délai de quinze jours à partir du jour où l'opposition n'est plus recevable. La procédure ordinaire prévue en matière commerciale s'applique tant pour l'introduction de l'appel que pour l'instruction et le jugement de l'affaire. Par ailleurs le greffier veille à assurer la publication du jugement intervenu sur appel ou de l'arrêt intervenu sur pourvoi en cassation par voie d'avis dans le répertoire.

#### **Chapitre 5. Dispositions communes aux trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes**

**Art. 41.** (1) Les créanciers ayant sécurisé leurs créances au moyen d'une caution ou d'un coobligé sont tenus d'informer la Commission ou le juge dans leur déclaration de créance s'ils ont actionné ou non les cautions ou les coobligés.

(2) Les remises de dettes sur le principal ou sur les accessoires, les mesures de rééchelonnement du crédit, la réduction du taux d'intérêt consenties dans le cadre d'un plan ou accordées par un jugement dans le cadre de la présente loi au profit du débiteur surendetté bénéficient également aux cautions

ayant garanti l'engagement du débiteur surendetté ainsi qu'aux coobligés et codébiteurs du débiteur surendetté.

(3) Au cas où les cautions, coobligés ou codébiteurs ont dû s'exécuter aux lieu et place du débiteur principal et qu'ils entendent exercer leurs recours à l'encontre du débiteur principal, les mesures spécifiées au paragraphe 2 dont le débiteur principal a bénéficié dans le cadre de la présente loi leur sont opposables.

(4) Les dispositions du présent article s'appliquent nonobstant les articles 2036 et 2039 du Code civil.

**Art. 42.** (1) L'admission de la demande introductive du règlement conventionnel dans le cadre de la phase du règlement conventionnel devant la Commission ou l'introduction de la requête introductive d'instance ou de l'acte d'appel dans le cadre de la phase du redressement judiciaire ou l'introduction de la requête d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ou d'un acte d'appel dans le cadre de la phase du rétablissement personnel entraîne l'interdiction pour le requérant:

- d'accomplir tout acte étranger à la gestion normale du patrimoine;
- d'accomplir tout acte susceptible de favoriser un créancier, sauf le paiement du terme courant d'une dette alimentaire, les termes courants du loyer relatif à un logement correspondant aux besoins élémentaires du débiteur et des fournisseurs de services et de produits essentiels à une vie digne et le terme courant relatif à une voie d'exécution diligentée contre le débiteur du chef du paiement des dommages et intérêts alloués suite à des actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi;
- d'aggraver son insolvabilité.

(2) Il peut être dérogé à l'interdiction du paragraphe 1 en cas d'autorisation des créanciers dans le cadre du plan de règlement conventionnel et de la décision du juge dans tous les autres cas.

**Art. 43.** Les membres de la Commission, les collaborateurs du Service, ainsi que tous les autres intervenants de services sociaux appelés à intervenir dans les procédures de règlement collectif des dettes, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers non concernés par ces procédures, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

**Art. 44.** (1) La révocation de la décision d'admissibilité ou du plan de règlement conventionnel ou de redressement judiciaire ou du jugement d'ouverture ou de clôture de la procédure de rétablissement personnel peut être prononcée par le juge de paix du domicile du débiteur surendetté devant lequel la cause est ramenée à la demande du président de la Commission ou du mandataire ou du liquidateur ou du créancier intéressé par le biais d'une simple déclaration écrite déposée ou expédiée au greffe, lorsque le débiteur:

- 1° soit a remis des documents inexacts en vue d'obtenir ou de conserver le bénéfice de la procédure de règlement collectif des dettes;
- 2° soit a fautivement augmenté son passif ou diminué son actif;
- 3° soit a fait sciemment de fausses déclarations;
- 4° soit a gravement violé les obligations qui lui sont imposées dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes.

Le greffier informe le débiteur et les créanciers de la date à laquelle la cause est amenée devant le juge.

Le greffier veille à la publication du jugement de révocation par voie d'avis au répertoire.

(2) Pendant une durée de cinq ans après la fin du plan de règlement conventionnel ou de redressement judiciaire ou bien après la date à compter de laquelle le jugement de clôture intervenu dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel a acquis autorité de chose jugée, comportant remise de dettes en principal ou effacement de dettes, tout créancier peut demander au juge la révocation de celle-ci, en raison d'un acte accompli par le débiteur en fraude de ses droits.

La demande est à introduire par voie de requête devant le juge de paix du domicile du débiteur.

(3) En cas de révocation, les créanciers recouvrent le droit d'exercer individuellement leur action sur les biens du débiteur pour la récupération de la partie non acquittée de leurs créances.

La personne dont le plan de règlement conventionnel ou de redressement judiciaire a été révoqué pour les motifs indiqués ci-avant, ne peut introduire une requête visant à obtenir un règlement collectif de dettes, pendant une période de cinq ans à dater du jugement de révocation.

La personne dont la remise de dette ou dont l'effacement de dettes a été révoqué pour les motifs indiqués ci-avant, est exclue de l'accès à la procédure de rétablissement personnel et sa demande est à déclarer irrecevable.

(4) Les ordonnances, jugements, procès-verbaux, copies, convocations et notifications pouvant intervenir dans le cadre de l'exécution de la procédure de règlement collectif des dettes, ainsi que les pièces de toute nature produites en cours du déroulement de ladite procédure sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement.

**Art. 45.** Les délais de prescription sont suspendus à l'égard des créanciers dûment déclarés pendant la procédure de règlement collectif et la période pendant laquelle les plans respectifs sont exécutés.

**Art. 46.** Excepté l'accord du créancier, sont exclus de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement:

- le terme courant des dettes alimentaires;
- les réparations pécuniaires allouées aux victimes d'actes de violence volontaires, pour le préjudice corporel subi.

**Art. 47.** Est déchu du bénéfice des dispositions de la loi sur le surendettement:

- toute personne qui aura organisé son insolvabilité;
- toute personne qui aura détourné ou dissimulé, ou tenté de détourner et dissimuler, tout ou partie de ses biens;
- toute personne qui, sans l'accord de ses créanciers, de la Commission ou du juge, aura aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts ou aura procédé à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes.

### TITRE 3

#### Dispositions additionnelles

**Art. 48.** La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en utilisant l'intitulé suivant: „loi sur le surendettement“.

**Art. 49.** Les personnes ayant signé une demande de règlement conventionnel des dettes ou ayant introduit une demande de redressement judiciaire ou ayant fait l'objet d'un plan de redressement judiciaire dans le cadre de la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement dans les six mois précédant la date de mise en vigueur de la présente loi peuvent bénéficier de la procédure de rétablissement personnel sous réserve d'en remplir les conditions applicables.

### TITRE 4

#### Modification de l'article 2016 du Code civil

**Art. 50.** L'article 2016 du Code civil est complété par deux alinéas nouveaux libellés comme suit:

„Lorsque le cautionnement est contracté par une personne physique, celle-ci est informée par le créancier de l'évolution du montant de la créance garantie et de ses accessoires au moins annuellement à la date convenue entre les parties ou, à défaut, à la date anniversaire du contrat, sous peine de déchéance de tous les accessoires de la dette, frais et pénalités.

Un créancier professionnel ne peut se prévaloir d'un contrat de cautionnement conclu par une personne physique dont l'engagement était, lors de sa conclusion, manifestement disproportionné à ses biens et revenus, à moins que le patrimoine de cette caution, au moment où celle-ci est appelée, ne lui permette de faire face à son obligation.“.

## TITRE 5

**Modification de l'article 536 du Code de commerce**

**Art. 51.** L'article 536 du Code de commerce est modifié comme suit:

1. La seconde phrase de l'alinéa 1er prend la teneur suivante:

„Dans ce cas, les créanciers rentreront dans l'exercice de leurs actions individuelles contre la personne et les biens du failli déclaré banqueroutier simple ou frauduleux.“

2. Il est inséré un alinéa 2 nouveau libellé comme suit:

„Le failli qui n'a pas été déclaré banqueroutier simple ou frauduleux ne peut plus être poursuivi par ses créanciers, sauf retour du failli à meilleure fortune dans les sept années qui suivent le jugement de clôture pour insuffisance d'actif.“

## TITRE 6

**Dispositions abrogatoires et mise en vigueur**

**Art. 52.** La loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement, ainsi que l'article 41 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 sont abrogés.

**Art. 53.** L'article 4.6° du Nouveau Code de procédure civile est abrogé.

**Art. 54.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 13 novembre 2012

*Le Président-Rapporteur,*  
Jean-Paul SCHAAF

