



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

Procès-verbal de la réunion du 27 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 5956 Projet de loi portant modification de la loi du 13 mars 2007 autorisant la participation de l'Etat à la reconstruction de l'Aile Centrale, à la rénovation, la transformation et la modernisation de l'Aile Cité du Centre intégré pour personnes âgées de la Fondation J.-P. Pescatore
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6038 Projet de loi portant modification de la loi du 13 décembre 2004 autorisant la participation de l'Etat à la construction d'une maison de soins pour personnes atteintes de troubles psychogériatriques à Erpeldange/Ettelbruck
- Rapporteur : Monsieur Jean-Paul Schaaf

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6021 Projet de loi sur le surendettement
- Rapporteur : Monsieur Mill Majerus

- Echange de vues avec des représentants de l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg
4. Coopération avec le Parlement des Jeunes: Discussion
5. Divers
6. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 16 (N°14) et 23 mars 2010 (N°15)

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, Mme Viviane

Loschetter, M. Mill Majerus, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf

ABBL :

M. Rüdiger Jung, Membre du Comité de Direction, Mme Catherine Bourin,
Coordinatrice affaires juridiques

Mme Marianne Weycker, de l'administration parlementaire

Excusée : Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

*

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 5956

Le Rapporteur fait une courte présentation de son projet de rapport.

Il est précisé que les travaux qui font l'objet du projet de loi étaient nécessaires pour répondre aux critères d'une structure moderne d'accueil pour personnes âgées. Le Centre intégré pour personnes âgées de la Fondation J.-P. Pescatore a aussi atteint ses capacités maximales qui permettent de préserver la convivialité indispensable à une telle structure.

La Commission adopte le projet de rapport à l'unanimité des membres présents.

Elle propose comme temps de parole le modèle de base.

2. Projet de loi 6038

Suite à la présentation par le Rapporteur de son projet de rapport, deux modifications sont proposées au texte : - au point **3. Financement**, la seconde phrase du troisième alinéa est complétée comme suit : « ...entre le Conseil d'Etat et le Gouvernement des 4 juin et 7 août 2009 que, d'après le Conseil d'Etat, l'intervention du législateur... » ; - au quatrième alinéa, les mots « La Commission » sont remplacés par « Le Gouvernement ».

La Commission adopte le projet de rapport avec ces deux modifications à l'unanimité de ses membres présents.

Le temps de parole retenu est le modèle de base.

3. Projet de loi 6021 sur le surendettement

La Commission propose aux représentants de l'ABBL de présenter la position de l'association, pour faire ensuite un tour de table.

L'ABBL soutient les efforts de la Commission européenne au niveau de la protection du consommateur. Toutefois, elle insiste sur l'importance de maintenir au Luxembourg un système bancaire qui n'existe plus dans les grands pays européens. La proximité de la

banque avec son client au Luxembourg fait que le banquier s'occupe encore réellement de son client. Par contre, dans les grands pays, les banques tiennent souvent un registre de crédit ; en vérifiant seulement s'il y a une inscription, elles estiment satisfaire aux exigences de la Commission européenne quant au concept du « responsable lending ».

Il ressort d'échanges de vues avec les représentants bancaires à la Commission de médiation en matière de surendettement que les clients sont supposés être des « consommateurs raisonnablement avertis », notion sur laquelle se base d'ailleurs aussi la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE). Il s'avère que les personnes se trouvant dans une situation considérable de surendettement ne font pas partie de cette catégorie de consommateurs.

Dès lors, un élément important dans la lutte contre le surendettement est pour l'ABBL la formation en matière économique et financière de ces clients. Les banques peuvent en partie, mais pas seules, dispenser cette formation.

Quant à l'introduction d'un système de faillite civile, l'ABBL ne peut approuver un effacement total des dettes systématique à la fin de la procédure. Pour les banques, il convient d'envisager avant l'introduction d'une telle procédure un approfondissement du rôle du Fonds d'assainissement en matière de surendettement. Le Fonds permet aussi un aplanissement total des dettes pour les cas de surendettement les plus graves ; il joue en fait le rôle d'échelonnement des dettes. Cependant, très peu de personnes ont pu bénéficier du soutien du Fonds. Par ailleurs, son rôle est très limité au niveau du montant qu'il peut prendre en charge, puisqu'il ne prend pas en charge toutes les dettes. Ainsi, les dettes à l'égard des établissements de crédit ne sont pas prises en compte par le Fonds d'assainissement. (Il s'agit en particulier des crédits des officines belges, alors que 66% des personnes surendettées ont une dette auprès de ces officines.)

L'ABBL craint que la faillite civile constitue une déresponsabilisation du surendetté qui compte ainsi sur l'effacement de ses dettes. Il convient d'agir d'abord au niveau de la prévention pour éviter des situations de surendettement. Ensuite, si de tels cas se présentent néanmoins, le Fonds d'assainissement doit jouer son rôle. La faillite civile ne doit être que le tout dernier recours, mais ne représente pas une véritable solution au problème aux yeux de l'ABBL.

Les membres de la Commission adressent les questions suivantes aux représentants de l'ABBL :

- Est-ce que la tenue d'un registre de crédit, comme il existe à l'étranger, est envisageable pour les banques au Luxembourg comme élément supplémentaire de consultation pour les banques et à l'égard du client ? Des exemples à l'étranger montrent en effet que l'échange d'informations entre banques présente son utilité (cf. collaboration entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique en matière de prêts transfrontaliers, ou encore entre la Suisse et la France).
- En ce qui concerne l'approfondissement du rôle du Fonds d'assainissement en matière de surendettement revendiqué par l'ABBL, est-ce que l'association bancaire est d'accord pour régler par la loi la participation des banques à l'alimentation du Fonds ?
- Est-ce que les banques contractent des assurances crédit ?
- Quelle est la position de l'ABBL sur les banques et instituts de crédit étrangers, auprès desquels des résidents font des emprunts ? Ces banques et instituts de crédit n'étant pas membres de l'ABBL et par conséquent difficiles à saisir, un député exige des dispositions légales permettant au juge d'annuler, sur base de critères légaux déterminés, les dettes contractées à des conditions exorbitantes auprès de ces prêteurs, au détriment de ceux-ci. A côté de la déresponsabilisation du surendetté, dont parle l'ABBL, il existe une responsabilité des banques qui fonctionne de manière satisfaisante au Luxembourg. Est-ce que l'ABBL

entend faire en sorte que les prêteurs transfrontaliers se rallient à l'association et adoptent les mêmes pratiques sérieuses que les banques résidentes ?

- Dans 34% des cas de surendettement, les emprunts ont été faits exclusivement auprès de banques résidentes. Comment peut-on arriver à une meilleure collaboration, voire responsabilisation des banques résidentes pour contribuer à faire baisser ce chiffre ?

- Est-ce que les banques résidentes ne devraient pas faire un plus grand effort pour faciliter l'obtention d'un crédit et empêcher ainsi le recours aux instituts de crédits dans la région frontalière ?

- Qu'est-ce qui explique que les banquiers redoutent beaucoup plus la faillite civile que la faillite commerciale ? Résulte-t-elle d'un parallèle établi avec des cas de faillite commerciale où une déresponsabilisation du débiteur est pratiquée ?

- Qu'en est-il des cas où le conjoint d'un débiteur n'a pas été informé par la banque sur les obligations contractées par le débiteur et se retrouve ainsi, au décès de celui-ci, dans une situation difficile ? Est-ce que l'ABBL a connaissance de tels cas constatés par la Commission de médiation ?

- Quand est-ce que les banques considèrent un client comme « raisonnablement averti » ? Quelle est la responsabilité du prêteur, quelles sont les conditions d'octroi d'un crédit à préciser dans une loi ?

Un député fait remarquer que, contrairement aux autres organismes ayant émis un avis relatif au projet de loi 6021, l'avis de l'ABBL ne fait pas le lien entre ce projet de loi et la transposition de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs.

En outre, l'ABBL est d'avis que la prévention est tardive et non suffisamment ciblée sur les jeunes. Se pose alors la question de savoir comment se situe la publicité des banques qui vise les jeunes, par rapport à la critique émise par l'ABBL d'une prévention non suffisamment ciblée sur les jeunes. L'association bancaire insiste dans le même contexte sur une éducation du consommateur. Or, cette éducation ne peut en aucun cas incomber à l'école seule.

Par ailleurs, l'ABBL ne différencie pratiquement pas dans son avis entre débiteur de mauvaise foi et débiteur de bonne foi, alors que trois quarts des cas de surendettement trouvent leur cause dans un accident de la vie.

Une députée aurait préféré mener les discussions en présence d'un membre de la Commission de médiation en matière de surendettement.

D'après les représentants de l'ABBL, il faut reconnaître qu'on se trouve dans un monde qui change. La situation actuelle résulte d'erreurs commises par des banques, la politique, des réviseurs d'entreprise et des clients.

En plus de l'argument de la garantie du secret bancaire, les banquiers ne sont pas favorables à la tenue d'un registre de crédit, d'un côté en raison des coûts élevés, de l'autre côté à cause de l'utilité réduite, puisque l'échange d'informations limité aux banques ne résout pas le problème du surendettement. En effet, il faudrait inclure les commerçants accordant des ventes à crédit (supermarchés, marchands de voitures, etc.). Les banques résidentes échangent d'ailleurs entre elles les informations relatives aux clients résidents. Par ailleurs, pour qu'un registre de crédit fonctionne de façon efficace, il faut une collaboration au niveau européen. Des réflexions à ce sujet sont actuellement menées à la Commission européenne. Or, une solution n'est pas facile à trouver en raison de la grande diversité de fichiers.

Les représentants des banques et banquiers reconnaissent que les causes du surendettement divergent et peuvent consister dans un accident de la vie. Le banquier a un

devoir de conseil à l'égard du client et apprécie la situation de celui-ci au moment de l'octroi du prêt, mais il ne peut prévoir la survenance d'événements du cours de la vie qui changent sa situation financière. Le Fonds d'assainissement peut alors représenter une solution pour ces cas de surendettement « passif ».

La question de la participation des banques à l'alimentation du Fonds sera transmise aux banques, mais il convient de mentionner que des fonds de solidarité existent déjà maintenant entre elles (cf. Association pour la garantie de dépôt qui a effectué des paiements à 20.000 clients de banques islandaises ; cette association fonctionne parallèlement à l'ABBL).

Au sujet de la demande de permettre l'annulation par le juge de crédits contractés à des taux excessifs auprès d'instituts de crédit étrangers, l'ABBL fait savoir que l'introduction d'un taux d'usure, existant dans certains pays, s'avérerait difficile chez nous, puisqu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence européenne et régie par le principe de la libre prestation de services. Cette question serait à examiner dans le cadre de la transposition de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs qui contient une disposition relative au « responsable lending ». Cela signifie que les banques sont obligées de s'informer auprès du client sur la situation financière de celui-ci. Or, fait est que certains clients ne coopèrent pas sur ce point et ne divulguent pas leur situation réelle. Dans ce contexte, les représentants de l'ABBL rappellent la proximité qui existe au Luxembourg entre la banque et le client (« long term relationship »). En effet, celle-ci rend peu probable le refus d'information par le client et donc l'octroi de crédits sans connaissance par la banque de la réelle situation financière de l'emprunteur.

Comme il a déjà été dit, 34% des cas de surendettement au Luxembourg sont survenus en l'absence de prêt auprès de banques ou instituts de crédit à l'étranger. L'ABBL est en train d'établir des statistiques avec la CSSF (Commission de Surveillance du Secteur Financier) et la Banque Centrale sur le « retail banking » et sur le surendettement, dans le contexte d'études réalisées par la Commission européenne. D'après celles-ci, le surendettement serait relativement faible au Luxembourg, en dépit du fait que les chiffres dont dispose le Ministère de la Famille se limitent aux cas où une demande a été adressée à la Commission de médiation. Toutefois, le nombre des cas non recensés est élevé.

En ce qui concerne la formation du client, le secteur bancaire est tout à fait conscient de son rôle, mais l'ABBL souligne qu'il doit s'agir d'une action en commun avec la politique et l'école. Du côté du secteur bancaire, l'IFBL (Institut de Formation Bancaire Luxembourg) est disposé à assurer une formation dans les écoles.

De même, les parents doivent assumer leur responsabilité, notamment quant à la publicité adressée par les banques aux jeunes.

Concernant la notion de client raisonnablement averti, la directive 2008/48/CE prévoit la fourniture obligatoire par le prêteur d'informations précontractuelles (article 5 de la directive). Toujours est-il que le client doit aussi lire et comprendre ces informations.

L'ABBL est d'accord pour dire que les personnes surendettées ne sont de loin pas toutes responsables de leur situation, qui peut être due à des accidents de la vie (cf. supra). Or, en France, l'accès à la procédure de la faillite civile est réservé aux personnes de bonne foi. Pour le cas où cette procédure serait introduite au Luxembourg, la distinction entre bonne et mauvaise foi devrait, selon l'ABBL, être reprise comme élément pertinent à considérer au moment de la réception de la personne concernée par rapport à la faillite civile.

Suite à ces explications, les questions suivantes se posent pour les députés :

- Quelles sont les limites entre la bonne et la mauvaise foi ? En effet, une mauvaise foi apparente ne résulte parfois que de problèmes de compréhension de la part du débiteur par rapport à son/ses contrat(s) de crédit.
- Une députée invoque les pratiques souvent divergentes d'une banque à l'autre au Luxembourg, les unes appliquant des conditions moins strictes que les autres. Ceci peut aboutir à ce que les gens passent d'une banque à l'autre jusqu'à obtenir un prêt, ce qui peut expliquer les 34% de personnes surendettées exclusivement auprès de banques résidentes.
- Est-ce que l'ABBL peut communiquer à la Commission parlementaire les données statistiques relatives aux cas de surendettement mentionnées ci-dessus ?
- Concernant l'échange d'informations entre les banques au Luxembourg sur les clients résidents, qu'en est-il de la protection des données ?
- La garantie du secret bancaire ne pourra pas continuer à servir éternellement comme argument invoqué contre l'introduction d'un registre de crédit, puisqu'une majorité au sein de l'Union européenne souhaite que le secret bancaire soit levé dans les Etats membres concernés.
- Du point de vue de l'éthique, comment l'ABBL peut-elle assumer la responsabilité des prêts accordés aux instituts de crédit étrangers, qui, à leur tour, prêtent ces fonds à des personnes qui risquent ainsi de se retrouver en situation de surendettement ?

Les représentants de l'ABBL rappellent que non seulement le prêteur, mais aussi le client a sa part de responsabilité à assumer dans le cadre du « responsible lending ».

Les banques doivent satisfaire à des exigences élevées, parmi lesquelles la disponibilité d'un certain capital propre, le respect de règles strictes relatives au contrat de crédit, ou encore la communication de données déterminées à la CSSF (Commission de Surveillance du Secteur Financier). Par contre, les prêteurs autres que les banques, notamment les intermédiaires de crédit, ne sont pas soumis à ces conditions. La directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs ne consacre que deux articles aux intermédiaires de crédit ; il a aussi été prévu de prendre une directive sur ces intermédiaires de crédit, mais aucune suite n'a été donnée jusqu'à présent à ce projet.

Au sujet des statistiques demandées, la CSSF a collecté les données que les banques lui ont transmises conformément à la demande de l'ABBL. Pour des raisons de concurrence, les statistiques établies ne révèlent pas, notamment, la banque qui a accordé le crédit ni le nombre de clients surendettés d'une banque. Les premières données statistiques se basent sur des critères simples : ainsi, concernant celui du paiement des intérêts, il apparaît que 3% des clients n'ont pas payé les intérêts depuis trois mois. L'analyse statistique sera renouvelée au cours du mois de juin 2010 sur base de questions plus détaillées. La Banque Centrale ayant également manifesté son intérêt, les discussions pour étendre l'analyse sont en cours.

En ce qui concerne les crédits interbancaires, la banque créancière ne s'intéresse pas au motif de l'emprunt. L'ABBL ne peut par conséquent savoir si des banques luxembourgeoises prêtent de l'argent à des instituts de crédit au-delà de la frontière.

Les représentants de l'association bancaire précisent qu'il n'existe pas de définition de la notion de secret bancaire. Celui-ci consiste en fait en la protection de données.

La Commission exprimant son souhait d'un échange de vues supplémentaire à un stade plus avancé de ses travaux, les invités suggèrent d'y associer les représentants de l'ABBL auprès de la Commission de médiation en matière de surendettement.

*

Le projet de loi 6021 comporte, d'un côté, un volet social : il y a le souci pour les personnes qui ont subi un accident de la vie et qui, de ce fait, tombent facilement dans le piège du surendettement. La Commission ne peut dès lors être d'accord pour simplement considérer ces personnes comme des clients raisonnablement avertis.

De l'autre côté, les députés doivent aussi tenir compte du volet commercial de la matière de crédit. Dans ce contexte est rappelé qu'une réunion jointe aura lieu avec la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire.

Une autre question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure le législateur luxembourgeois peut imposer à d'autres pays de prendre certains engagements. Par contre, il convient d'analyser de plus près l'idée, énoncée ci-dessus, de permettre par la loi au juge l'annulation de dettes contractées auprès d'instituts de crédit étrangers, ou au minimum des intérêts usuraires (cf. situation légale en Belgique). Par ce moyen, ces prêteurs pourraient être responsabilisés dans l'octroi de crédits.

Une députée estime important que la politique montre qu'elle est néanmoins en mesure d'intervenir dans le domaine des crédits, au moyen du projet de loi sous examen, même si c'est dans un cadre limité.

Suite aux différents échanges de vues avec les acteurs concernés, la Commission réservera une réunion à un premier bilan de ses travaux.

4. Coopération avec le Parlement des Jeunes

Le Président de la Commission a eu une rencontre informelle avec les responsables de la Commission « Famille, Solidarité et Intégration » du Parlement des Jeunes et propose deux visites des deux commissions jointes, à savoir l'office social de la Ville d'Esch-sur-Alzette et « Baby+ », un projet pilote de la commune de Differdange en collaboration avec l'association « Initiativ Liewensufank a.s.b.l. ».

Les membres de la Commission du Parlement des Jeunes seront invités au préalable à une réunion de la commission parlementaire pour faire connaissance et se présenter.

5. Divers

Les acteurs du domaine du bénévolat ont contacté le Président de la Commission pour demander un échange de vues avec les députés en vue de l'Année européenne du volontariat 2011.

6. Approbation des projets de procès-verbaux

Les projets de procès-verbaux sont approuvés.

Luxembourg, le 3 juin 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Mill Majerus