



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 4 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

6021 Projet de loi sur le surendettement
- Rapporteur : Monsieur Mill Majerus

- Continuation de l'échange de vues entamé le 23 mars 2010 avec des représentants d'Inter-Actions, de la Ligue médico-sociale et de la Commission de médiation

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, M. Mill Majerus, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis (en rempl. de Mme Sylvie Andrich-Duval), M. Jean-Paul Schaaf

Inter-Actions a.s.b.l. :
Mme Susana Abrantes Canaria

Ligue médico-sociale (LMS) :
M. Christian Schumacher, Chef du Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS)

Commission de médiation :
M. Pierre Jaeger, Président

M. Patrick Thoma, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'administration parlementaire

Excusées : Mme Viviane Loschetter

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

*

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

Au cours des discussions précédentes, les questions suivantes ont été soulevées :

- Est-ce qu'il est concevable d'alimenter le Fonds d'assainissement en matière de surendettement de façon à ce qu'une procédure de faillite civile ne soit pas nécessaire ? La question se pose alors de savoir par qui le fonds sera alimenté, en songeant spécialement aux créanciers.

- Sur quelle durée la procédure de la faillite civile s'étendra-t-elle raisonnablement jusqu'à son aboutissement ? Y a-t-il moyen de réduire les différentes étapes ?

- Quel sera concrètement le rôle de la Commission de médiation respectivement du juge ? Une tendance s'est manifestée pour renforcer le rôle de la Commission et pour maintenir le recours au tribunal dans tous les cas comme voie de recours. Ainsi, une partie des compétences attribuées actuellement par la loi au juge seraient transférées à la Commission de médiation.

- Un point qui mérite une attention particulière, sans oublier le volet de la protection des données personnelles, est celui de la tenue d'un registre de crédit qui, pour être réellement efficace, devrait s'étendre au-delà des frontières. Sur base de quels critères l'inscription à un tel registre se justifierait-elle ? A qui incomberait la responsabilité de la tenue du registre ? Qui aurait le droit et qui aurait l'obligation de consulter le registre ? Le non-respect d'une éventuelle obligation de consultation du registre pourrait-il être sanctionné, au moment de l'assainissement ou de la procédure de faillite civile, par la non-prise en considération des crédits accordés ?

Un député se montre choqué par le fait que les sept banques résidentes pratiquent déjà entre elles un échange d'informations sur les clients résidents. L'orateur voudrait savoir sur quelle base légale se fait cet échange.

- Dans le contexte d'une amélioration au niveau de la prévention, dans quelle mesure un maniement responsable de l'argent peut-il être intégré dans l'éducation des enfants et à qui incomberait cette tâche d'éducation ? Par ailleurs, est-ce que les crédits sont accordés dans des conditions permettant au débiteur de contracter l'emprunt en toute connaissance de cause ? Est-ce que les conditions d'octroi de crédit sont suffisamment transparentes ?

- Quelles mesures permettraient de façon réaliste d'empêcher la conclusion de prêts à taux particulièrement élevé, souvent contractés auprès d'instituts de crédit à l'étranger, causant finalement le surendettement du débiteur (« Killerkredit ») ?

De quelle manière les créanciers de tels prêts pourraient-ils être sanctionnés ?

- Est-ce que la pratique et les expériences acquises par les invités leur permettent de distinguer entre débiteurs de mauvaise foi et débiteurs de bonne foi se retrouvant en situation de surendettement suite à un accident de la vie ? Dans l'affirmative, sur base de quels éléments se fait cette distinction ?

Comment se présente concrètement le suivi psychosocial des personnes prises en charge par les services compétents en matière de surendettement ?

- Les invités partagent-ils la vue de la présente commission parlementaire que le projet de loi sous rubrique est à voir en relation avec la transposition de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs (projet de loi 5881A) ?

- Il est souligné que 66% des personnes en situation de surendettement ont certes contracté des contrats de crédit auprès d'instituts à l'étranger, mais le plus souvent en conséquence de l'impossibilité d'obtenir un prêt d'une banque résidente.

- Existe-t-il dans un autre pays une législation qui pourrait servir de modèle en matière de surendettement ?

- Comment peut-on éviter les dettes « en cascade », auxquelles se voient souvent confronté(e)s des commerçant(e)s (faillite commerciale engendrant des dettes civiles en raison de l'engagement du patrimoine privé) ?

En réponse aux différentes questions, il est précisé que la Commission de médiation intervient suite à l'instruction réalisée par les services compétents en matière de surendettement et prend une décision sur base de cette instruction.

Le Fonds d'assainissement en matière de surendettement est intervenu dans 20 cas de 2001 jusqu'à aujourd'hui, dont 10 cas en 2009 avec une somme totale de 40.000 euros de prêts accordés. Les réserves budgétaires étant reportées à l'année suivante, le Fonds dispose actuellement d'une dotation budgétaire étatique de 400.000 euros.

Le volet préventif est toujours pris en considération, donc aussi pendant l'élaboration du projet de loi sous rubrique. Or, la question qui se pose toujours est celle de savoir comment on arrive à atteindre les gens. Plusieurs campagnes au moyen de publications ont été réalisées en collaboration avec Inter-Actions a.s.b.l. et la Ligue médico-sociale, mais leur évaluation s'avère très difficile. Par ailleurs, des cours et formations sont assurés au niveau de l'éducation scolaire primaire et post-primaire.

Quant à la transposition de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs, une étroite collaboration a lieu entre le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

Pour ce qui est des délais de procédure, il existe une phase conventionnelle et une phase judiciaire, celle-ci étant subdivisée en deux parties : d'un côté, le juge peut imposer un plan de redressement judiciaire, de l'autre côté, en cas d'échec de ce plan, une demande en rétablissement personnel est introduite. Pour la phase conventionnelle, une durée maximale de 7 ans est prévue, période pendant laquelle une solution est censée être trouvée. La question du cumul des délais ne se pose qu'en cas d'échec du plan de redressement conventionnel. A la phase judiciaire, le juge dresse le plan normalement en fonction de la situation telle qu'elle se présente suite à l'échec total ou partiel du redressement conventionnel. Le redressement judiciaire ne commence donc pas forcément à zéro, et la durée du plan judiciaire est adaptée à ce qui a précédé ce plan.

Une possibilité de réduire les délais pourrait se présenter en phase judiciaire en laissant au juge le choix, soit d'imposer un autre plan (judiciaire), soit de proposer le rétablissement personnel, si les conditions en sont remplies. En France, l'accord du débiteur est requis pour le rétablissement personnel.

En réponse à la question du rôle respectif de la Commission de médiation et du juge, le projet de loi sous rubrique prévoit effectivement un renforcement du rôle de la Commission de médiation et dans toutes les hypothèses un moyen de recours devant le juge. Ainsi, la Commission se voit attribuer le pouvoir de décider sur la demande introductive en vue du déclenchement de la procédure de règlement conventionnel, avec possibilité de recours judiciaire contre cette décision devant le juge de paix. Il faut être conscient que la Commission est un organe de médiation ; il faut veiller à ne pas dépasser ses compétences en tant que médiateur en lui conférant des attributions relevant du domaine du juge.

L'idée de créer un registre spécial, dans le respect des conditions posées par la législation sur la protection des données, consiste à informer les créanciers sur le déroulement de la procédure, dans le but d'avoir une base de données permettant de garantir le principe de l'égalité des créanciers (chirographaires). En France, c'est le BODACC (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales) qui procure les informations souhaitées. Les auteurs du projet de loi sous rubrique se sont orientés sur le système belge qui va cependant plus loin, en ce que toutes les informations relatives à une procédure d'exécution, telle qu'une saisie, que la personne concernée soit en procédure de faillite ou non, sont centralisées dans un fichier par les huissiers de justice. Les inscriptions doivent être supprimées après un délai déterminé, suite à la clôture de la procédure, condition reprise par le projet de loi 6021. La

raison qui a amené les auteurs à ne pas aller aussi loin que le législateur belge est d'ordre procédural, à savoir que les auteurs se sont limités aux aspects procéduraux relatifs au surendettement. En effet, il ne relève pas de la compétence du Ministère de la Famille et de l'Intégration de proposer des modifications à la législation relative à la justice, notamment.

Un député suggère de demander, le cas échéant, un avis préliminaire à la Commission nationale pour la protection des données.

Il convient de réfléchir aussi aux créanciers autres que les banques, plus précisément aux commerçants accordant des ventes à crédit (supermarchés, marchands de voitures, etc.), qui devraient être inclus dans l'échange d'informations par le biais d'un registre.

Il est rappelé que le Fonds d'assainissement en matière de surendettement a été créé pour prendre en charge des dettes d'un montant peu élevé, dans le but d'empêcher que des commerçants tombent en faillite en raison de telles dettes envers eux. Le Fonds n'est pas destiné à intervenir en cas de remboursement de crédits bancaires.

Au niveau de la prévention, le SICS de la LMS donne certes des cours, mais en fonction de ses moyens personnels limités.

Il est très rare que des gens demandent conseil à la LMS avant de contracter un emprunt. Une demande pour ce genre de service au niveau de la prévention existe sans doute, mais beaucoup de gens n'osent pas faire le pas. La LMS collabore d'ailleurs étroitement avec les offices sociaux et, notamment, conseille le personnel ; de nombreux cas sont ainsi réglés par l'office social et ne parviennent pas jusqu'à la LMS.

Il ne sera désormais plus nécessaire de se poser la question de la distinction entre débiteur de bonne foi et débiteur de mauvaise foi, puisque la Commission de médiation aura compétence pour statuer sur l'admissibilité des demandes en procédure de surendettement. Il importe surtout que le débiteur admis dans la procédure soit de bonne foi.

Le Service d'accompagnement social de la LMS assure un accompagnement psychosocial des clients. Cet accompagnement est volontaire pour le débiteur et peut être arrêté à tout moment. Il sert à apprendre au débiteur un maniement responsable avec ses moyens financiers et à assurer la bonne exécution du plan de redressement.

En matière de surendettement, il n'existe pas de législation-modèle. Les besoins concrets se montrent en pratique.

La situation des dettes « semi-professionnelles », c'est-à-dire celles de commerçants engendrées par une faillite commerciale, n'est pas réglée actuellement. La procédure de faillite civile envisagée ne s'applique qu'aux personnes privées.

La LMS avait distribué au cours de l'échange de vues précédent une note datant de 1999, dont les propositions de réforme sont toujours d'actualité. Ainsi, il serait notamment important de tenir compte de la composition de la communauté domestique du débiteur en matière de saisies et cessions. De même, il convient d'introduire un mécanisme d'adaptation du barème des saisies et cessions aux augmentations conventionnelles et légales des rémunérations. Le nouveau document distribué est un résumé de l'avis de la LMS dans le cadre du rapport quinquennal concernant la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement.

Inter-Actions a.s.b.l. a fait les mêmes expériences, en ce qui concerne la prévention ; en effet, l'école des consommateurs n'a pas connu le succès attendu, les personnes concernées n'osant pas se manifester.

Le projet de loi devrait prévoir que les mêmes mesures déterminées dans le cadre de la procédure de surendettement pour le débiteur soient appliquées à la caution pour protéger celle-ci.

Les délais prévus par le projet de loi 6021 sont longs et la procédure de redressement peut ainsi facilement s'étendre sur une durée de 12 ans. Ainsi, lorsque le juge constate qu'un plan de redressement judiciaire de 7 ans ne peut être retenu, il peut toutefois imposer un plan probatoire de 5 ans. Si le débiteur fait ensuite une demande d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, le juge peut retenir un plan de redressement judiciaire pouvant aller jusqu'à 7 ans, lorsqu'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée. Inter-Actions a.s.b.l. préconise une limitation de la durée totale de la procédure à 7 ans (pour comparaison : durée maximale possible en Belgique : 5 ans, en France : 10 ans).

En outre, un délai devrait être déterminé en deans duquel la Commission de médiation doit statuer sur la recevabilité de la demande introductive en procédure de règlement conventionnel.

La Commission de médiation donne toutefois à considérer qu'un tel délai peut s'avérer négatif pour les créanciers qui se manifestent après son expiration, pour l'une ou l'autre raison. En effet, leurs créances devraient être écartées sur base d'un simple critère de forme. Or, la pratique a montré que l'absence de délai était jusqu'à présent favorable à ces créanciers, dont l'existence se révèle souvent seulement en cours de route.

Comme la LMS, Inter-Actions a.s.b.l. constate que le projet de loi ne se prononce pas sur les dettes professionnelles d'anciens commerçants en procédure de surendettement. Les commerçants se portent souvent garants avec leur patrimoine privé des emprunts qu'ils contractent pour leur commerce. Ces dettes pourraient-elles être intégrées dans le plan de redressement ?

Les clients d'Inter-Actions a.s.b.l. se voient souvent déjà appliquer des saisies ou cessions quand ils se présentent pour être admis en procédure de surendettement, de sorte qu'ils ne sont même plus en mesure de payer leurs charges courantes (loyer, charges afférentes). Il convient par conséquent de déterminer clairement la suspension des voies d'exécution et de prévoir notamment la suspension dès la décision d'admission en procédure de surendettement.

En pratique, dès qu'une demande est signée, donc admise, la LMS informe toutes les parties concernées, dont le juge de paix du domicile du débiteur.

Pour Inter-Actions a.s.b.l. se pose aussi la question de la portée juridique du plan de redressement conventionnel, qui est signé par le Président de la Commission de médiation et le débiteur. Les créanciers ne se prononcent que sur le projet de plan, mais ne signent pas le plan retenu définitivement. Quelle peut alors être la portée de ce plan envers eux ?

Au fur et à mesure des entretiens avec les clients, le service peut, le cas échéant, reconnaître des comportements pathologiques chez eux, telle l'addiction à l'achat, et les orienter en plus vers les services compétents, avant d'entamer la procédure du surendettement. La LMS leur offre au moindre doute un accompagnement social ou psychosocial. Souvent aussi, les personnes concernées ont déjà elles-mêmes cherché de l'aide et se trouvent en traitement.

Luxembourg, le 9 juillet 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Mill Majerus