

N° 6021²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

sur le surendettement

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(18.1.2010)

Par dépêche du 3 avril 2009, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet de loi sur le surendettement vise essentiellement à introduire dans la législation luxembourgeoise la possibilité de la „faillite civile“ et à apporter certaines améliorations aux procédures définies dans la loi du 8 décembre 2000 ayant, du moins dans sa forme abrégée, le même intitulé.

Sur le plan des principes, la Chambre salue les innovations prévues. En créant la possibilité de la „faillite civile“, le Luxembourg ne fait que suivre tous les pays environnants ainsi que la majorité des autres nations avancées qui connaissent des procédures analogues, souvent depuis des décennies.

Ce n'est du reste pas le seul domaine dans lequel le Luxembourg se trouve sérieusement à la traîne sur le plan juridique quand il s'agit de protéger les intérêts des citoyens, simples consommateurs, débiteurs et épargnants, qui deviennent les victimes de l'agressivité commerciale et financière extrême qui caractérise la société moderne et son économie capitaliste.

Le projet de loi se propose de compléter l'arsenal des mesures mis en place par la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement et donc de venir en aide à des ménages et des personnes qui se sont avérés incapables de gérer leurs finances privées de façon correcte et prudente, „en bon père de famille“. Il s'avère que dans notre pays, avec son niveau de revenus, les origines du surendettement individuel se situent moins du côté des recettes que de celui des dépenses. Les situations financières personnelles désastreuses sont causées en effet le plus fréquemment par des dépenses courantes excessives et inappropriées par rapport aux revenus.

*

LES CAUSES DE L'ENDETTEMENT

Les cas existent certes aussi – surtout en ces temps de licenciements et de chômage partiel – où les revenus d'une famille ou d'un particulier s'affaissent subitement pour des raisons professionnelles, familiales ou de santé, en créant ainsi une situation difficile où le train de vie accoutumé ne parvient pas assez rapidement à s'ajuster en conséquence. Après l'épuisement des réserves financières et autres éléments de fortune, c'est l'impasse évidente pour les concernés.

En règle générale par contre, le surendettement naît plutôt en raison de dépenses démesurées, irréflechies et surtout déraisonnables par rapport aux revenus courants, indépendamment du niveau de ceux-ci et de leur évolution, indépendamment aussi de l'existence éventuelle d'un prêt hypothécaire pour le logement propre. Dans ce sens, la législation proposée veut donc porter secours à des victimes de notre société de consommation caractérisée par un hédonisme généralisé et par un véritable culte des dépenses de prestige et de „standing“.

De toute évidence, une partie de la population est mal préparée au matraquage publicitaire omniprésent et notamment aux nouvelles techniques de promotion et de vente de certains commerçants, caractérisées par une agressivité extrême et par des procédés insidieux et sournois. Alors que ces pratiques commerciales favorisant le développement épidémique du surendettement ne font pas l'objet du projet sous avis, le législateur ne devrait pas manquer pour autant de les aborder dans un proche avenir.

Il s'impose donc de se pencher à l'occasion de l'examen de ce projet de loi également sur les raisons du surendettement, pour situer le contexte économique général des situations sociales et humaines auxquelles s'appliquent les dispositions de la législation sur l'endettement. La Chambre voudrait ensuite proposer quelques mesures concrètes à mettre en oeuvre indépendamment de l'adoption du projet de loi sous examen.

*

L'AGRESSIVITE DES VENDEURS

Dans notre pays, les pratiques de vente illégales restent généralement impunies, parce que dans chaque cas individuel les poursuites s'avèrent trop coûteuses par rapport à l'enjeu. Dans le sens de la protection du consommateur, il faudrait donc – notamment pour la vente non sollicitée par téléphone et la publicité téléphonique ainsi que pour la vente de porte à porte – compléter l'arsenal des peines prévues par des avertissements taxés aisément applicables, avec un tarif progressif devenant graduellement sévère en cas de récidives multiples.

Dans le contexte de l'endettement, il faut également se demander si la législation sur l'accès aux casinos de jeux et celle sur les loteries ne méritent pas une révision. On constate de même que les arnaques dans le domaine de la voyance et des prétendus „*conseils psychologiques par un médium*“ connaissent un développement considérable, sans que les autorités n'interviennent. Il serait pourtant simple d'interdire carrément toute publicité y relative dans les médias luxembourgeois et de veiller ensuite au respect effectif de cette règle.

Pour ce qui est du commerce électronique, en expansion rapide – un domaine où toute réglementation s'avère difficile en raison du caractère transfrontalier de l'offre – il faudrait renforcer les efforts pour la sensibilisation et l'éducation du public afin d'enrayer les tromperies qui ne se limitent hélas pas aux seules escroqueries sur carte de crédit dont le public a généralement conscience.

A côté de firmes traditionnelles réputées et de nouvelles entreprises „*on-line*“ sérieuses et de renom, l'offre de produits et services par internet provient surtout des millions de structures criminelles et mafieuses qu'on ne sait localiser géographiquement et qui affichent des produits contrefaits et dangereux ainsi que de prétendus services qui s'avèrent sans valeur aucune. Certes, le gros du public ne tombe pas victime de ces pratiques, mais des personnes peu averties, naïves et précarisées sont fréquemment concernées.

*

LE CREDIT SURABONDANT

Les dettes qui découlent de l'offre commerciale surabondante ne seraient évidemment pas possibles sans une facilité excessive pour se procurer des prêts et des crédits, étant entendu que les personnes et ménages surendettés sont le plus souvent simultanément débiteurs de plusieurs créanciers, de sorte qu'on ne peut guère responsabiliser un seul établissement prêteur.

Que souvent les demandeurs de crédit aient donné des informations lacunaires ou incorrectes sur leur situation financière se combine à l'agressivité écoeurante avec laquelle certains prêteurs offrent des crédits aux personnes sans fortune et sans revenus significatifs, dont ils savent que les renseignements seront probablement incorrects ou auxquelles ils ne demandent simplement pas de telles informations.

Il faut également dénoncer que certaines grandes surfaces profitent de l'achat d'équipements électroménagers ou électroniques pour faire accepter à leurs clients une carte de débit à paiement tardif et échelonné. Souvent elles parviennent ainsi à financer à crédit l'alimentation courante de ménages peu aisés, qui dans la suite ne sauront plus changer de magasin pour leurs approvisionnements.

Pour ce qui est des méthodes de promotion discutables, on doit se demander s'il ne faudrait pas interdire carrément comme malhonnête la forme particulière de vente à tempérament (c'est-à-dire le paiement des biens par mensualités ou autres tranches périodiques) qui est présenté dans la publicité comme se faisant à un taux d'intérêt zéro.

Nul n'ignore que dans les affaires, on ne fait pas de cadeaux, et que dès lors le taux zéro n'existe pas: celui qui prétend qu'il accorde un crédit gratuit ne fait que dissimuler la réalité. Il a préalablement intégré les coûts financiers afférents dans le calcul de ses prix de vente affichés. Cette pratique a comme effet concret que tous les clients non intéressés au crédit à taux nul paient en fait un prix de vente surfait, finançant le crédit des autres.

*

LES SOLUTIONS DE L'ETRANGER

Il faut par ailleurs rappeler que la protection du consommateur reste – notamment dans le domaine des services financiers – assez sous-développée dans notre pays, où les acteurs du monde bancaire exercent une influence trop forte sur le paysage politique et législatif. Il convient de souligner par exemple qu'en Belgique il existe, comme outil efficace de lutte contre le surendettement, une „*Centrale des crédits aux particuliers*“ qui est opérée par la Banque Nationale de Belgique, les frais en étant bien entendu à charge du secteur financier.

Celle-ci enregistre individuellement, sur base de communications mensuelles de la part des banques et d'autres prêteurs professionnels, tous les crédits à la consommation et tous les crédits hypothécaires contractés par des personnes physiques à des fins privées ainsi que tous les défauts de paiement relatifs à ces crédits. Cette institution fournit évidemment aux autorités publiques et aux acteurs sociaux un précieux outil statistique d'observation, mais elle permet surtout aux prêteurs professionnels un moyen efficace pour constater les dettes existantes et pour évaluer la situation financière d'ensemble de chaque demandeur de crédit.

Cette „*Centrale*“, qui tient constamment à jour l'exposition financière agrégée de chaque débiteur privé belge, doit obligatoirement être consultée par les prêteurs professionnels avant tout octroi d'un nouveau crédit à un particulier. Les renseignements signalés ne concernent chaque fois que le montant total de l'exposition et le nombre de créanciers professionnels en cause. Bien évidemment, chaque débiteur repris peut vérifier en permanence et sans frais les données enregistrées concernant sa situation.

Des solutions similaires existent dans beaucoup de pays européens, notamment depuis 2003 en Suisse sous le nom de „*Informationsstelle für Konsumkredit*“ ou encore en France sous forme de „*fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers*“. Cette banque de données française constitue un répertoire de l'ensemble des personnes ayant été par le passé incapables de rembourser à échéance un crédit.

*

LES CLIENTS SANS PROTECTION

Si une solution de cette nature ne semble pas forcément appropriée dans le contexte particulier luxembourgeois, il ne faudrait pas moins prendre enfin conscience du retard général que notre pays accuse sur le plan de la législation financière et de la protection des particuliers en tant que clients du monde financier. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler les problèmes qu'ont eus des épargnants et petits investisseurs pour avoir acquis quelques actions du groupe CLT/RTL.

Ils ont dû découvrir qu'ils se retrouvaient sans protection aucune vis-à-vis des transactions effrontées menées par les gros actionnaires (Albert Frère et Bertelsmann), étant donné que, contrairement à la quasi-totalité des pays européens, le Luxembourg ne connaît pas de règles interdisant efficacement des partages léonins des rapaces de la haute finance internationale. Il est du reste évident que la réglementation insuffisante pour les investisseurs normaux n'est en fin de compte pas dans l'intérêt de notre place financière comme telle.

A propos des ménages surendettés, il ne suffit pas de se limiter à trouver des solutions ex post pour les soutenir face aux problèmes qu'ils ne savent plus maîtriser. Si le texte du projet proposé constitue

certainement un apport positif dans un domaine important, il ne constitue pas pour autant une panacée. La prévention mérite une attention renforcée.

Il est par ailleurs évident que les efforts publics entrepris pour sortir de l'impasse les ménages victimes, notamment avec des restructurations de dette, arrangent particulièrement les usuriers qui récupèrent en conséquence leurs créances devenues douteuses. Dans ce sens, tout effort public de désendettement risque de devenir ipso facto un encouragement pour les usuriers.

Il faudrait dès lors leur appliquer le principe du „pollueur payeur“ et – dans chaque cas où une part significative de responsabilité est détectée chez le prêteur impliqué dans un surendettement – prévoir le remboursement par lui des frais de procédure et de conseil que doit supporter actuellement, d'une façon ou d'une autre, la communauté nationale.

*

LES USURIERS

Dans une édition récente d'un hebdomadaire gratuit „toutes boîtes“ luxembourgeois, dont la première page annonce déjà des „crédits pour tous“ et une „réponse en 5 minutes“, on a pu trouver pas moins d'une dizaine d'annonces pour de pareils prêts, avec des taux allant jusqu'à 12 et 15%. Ce sont uniquement des courtiers et des établissements localisés dans les régions frontalières belges qui affichent une telle publicité tapageuse pour des demandes de crédit qu'on peut introduire par simple coup de téléphone et dont le déboursement des liquidités se fait dans les 24 heures.

Cette approche agressive n'implique de toute évidence aucun examen de la solvabilité et de la surface financière du futur débiteur. Les taux d'intérêt appliqués permettent en revanche toujours une marge bénéficiaire suffisante pour que ce commerce usurier reste rentable, même si un certain nombre de dossiers deviennent litigieux. Les méthodes musclées pour ensuite faire rentrer les créances en souffrance sont un autre chapitre plutôt honteux que les autorités luxembourgeoises devraient enfin une fois examiner avec soin.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le législateur doit s'attaquer résolument au fond de commerce de ces affairistes en s'appliquant à assécher le marais qui constitue leur vivier. A cet effet, il convient de préciser avec toute la clarté requise que toute leur approche est fondamentalement contraire à l'exigence de la nécessité légale pour un commerçant de constamment faire bénéficier ses clients d'un conseil professionnel consciencieux.

Aussi faudrait-il donner au juge, dans tous les cas où un examen sérieux de la solvabilité des clients n'a pas eu lieu et ne peut donc être documenté, la possibilité de déclarer immoral et sans valeur le contrat de prêt conclu et d'annuler en tout ou en partie les créances en question, en imposant dans tous les cas au prêteur en question le remboursement des frais et intérêts qu'il a mis à la charge de l'emprunteur.

*

MODIFIER LES REGLES

Une mesure concrète que la Chambre voudrait en tout cas proposer est celle d'abaisser au plus vite de moitié le maximum légal en vigueur pour le „taux annuel effectif global“ des prêts aux particuliers. La limite actuelle de 1,5% par mois aboutit à un taux annuel de l'ordre de 18%, ce qui constitue un niveau démesuré à un moment où le taux de refinancement de la Banque Centrale Européenne est de 1% par an.

Il est à noter que l'utilisation d'un taux immuable expressément inscrit dans le texte même de la loi constitue une aberration dans un monde de taux d'intérêt volatils. C'est du reste cet immobilisme qui nous vaut la limite actuelle trop élevée. En France, où le „seuil de l'usure“ des crédits aux particuliers est défini par le Code de la consommation, celui-ci s'ajuste à un rythme trimestriel. Le „taux effectif global“ des „prêts personnels et autres prêts d'un montant supérieur à 1.524 euros“ se situait pendant les trois derniers trimestres de l'année 2009 successivement à 10,04, à 9,43 et à 9,20%.

Le Grand-Duché doit à son tour réduire le taux limite définissant le passage vers des taux usuriers illégaux et prohiber tout „taux annuel effectif global“ allant dans les circonstances actuelles au-delà d'un ordre de grandeur de 9 à 10%. Les usuriers fermeront vite boutique, parce que leurs affaires

juteuses ne présenteront plus d'attrait. Il sera évidemment acceptable que, dans le futur, le taux maximal puisse être relevé par le gouvernement, en suivant l'évolution générale du niveau des intérêts.

*

CONTRE L'INTERNATIONALE DES PRETEURS

Il faudrait surtout veiller à ce que ces dispositions et les autres mesures proposées ci-avant ainsi que, de façon générale, toutes les règles luxembourgeoises de protection du consommateur soient applicables pour tout contrat de tout débiteur privé domicilié au Grand-Duché.

S'il devait s'avérer que le Luxembourg n'est actuellement plus en droit – en raison de règles excessives du marché intérieur et de l'harmonisation européenne – d'enrayer ces malhonnêtetés, le gouvernement doit avoir le courage de demander ouvertement et fermement des changements de la réglementation européenne en question. Nos responsables politiques doivent se rendre à l'évidence que bien des citoyens estiment que trop de normes européennes ont été mises au point sans égards à toute considération sociale, donc au détriment des consommateurs et dans l'intérêt exclusif des affairistes, trop bien représentés à Bruxelles par des dizaines de milliers de lobbyistes.

*

UN TEXTE A AMELIORER

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut approuver dans leurs finalités et intentions les diverses mesures concrètes inscrites dans le projet de loi. Mais quelque louable et nécessaire que soit la démarche qui est proposée sur base de l'expérience acquise dans l'application de la loi sur le surendettement, il faut avouer que les mécanismes juridiques proposés sont extrêmement compliqués, lents et coûteux.

Ils ne sont donc guère conformes aux louables objectifs de la simplification administrative. De même, les tâches administratives et procédures judiciaires additionnelles ne contribueront ni à conserver mince et peu coûteuse notre administration publique, ni à raccourcir les longs délais des affaires devant les cours et tribunaux.

Ne faut-il pas également se demander sérieusement si un débiteur malchanceux, après avoir démontré son incapacité de maîtriser les calculs de ses comptes, sera bien capable de comprendre le sens et les exigences des dispositions de la législation sur le surendettement? Il n'en est que plus nécessaire de s'efforcer, en mettant en oeuvre les conseils exposés ci-dessus, d'enrayer le fléau du surendettement au niveau de la prévention, afin de ne pas avoir trop de cas individuels à gérer juridiquement.

L'approche des auteurs du projet révèle certaines faiblesses qu'il faudrait dépasser par des améliorations dans la formulation. Ainsi, si le texte exclut expressément le débiteur qui aurait organisé son insolvabilité, la Chambre n'estime pas moins qu'il faut en outre préciser explicitement que sont en toutes circonstances à exclure de la procédure les criminels et délinquants condamnés qui doivent encore des dommages aux victimes de leurs forfaits, tout comme les escrocs impliqués dans des cambriolages et des vols où le butin a disparu et dans des malversations et des détournements de fonds où les montants en question se sont révélés irrécupérables.

*

DES PROCEDURES EN CASCADE?

D'autre part, si la procédure en cause ne concerne pas les commerçants, à qui s'applique la traditionnelle procédure de la faillite, elle est toutefois bien accessible à d'anciens commerçants ayant entretemps cessé leurs activités. Un des cas fréquents d'endettement lourd et de surendettement est en effet celui d'anciens commerçants tombés en faillite, que leur banque avait auparavant amenés à lui donner leur propriété privée en gage pour des prêts demandés et obtenus pour le commerce.

La faillite commerciale entraîne de ce fait non seulement pour ces personnes et leur ménage la perte de la fortune familiale et des réserves financières privées, mais elle crée encore souvent une dette personnelle considérable représentant un surendettement privé de longue haleine. Le fait que les

banques exigent couramment pour l'octroi de prêts commerciaux un cautionnement inconditionnel et solidaire à titre personnel du commerçant et de son conjoint, voire d'autres parents, entraîne donc le cas échéant deux procédures subséquentes, une faillite commerciale d'abord et un surendettement personnel ensuite.

Le législateur vise-t-il réellement la possibilité d'un tel cumul de procédures judiciaires successives? Sinon il doit prendre soin de l'éviter, en ajustant le texte en conséquence.

Les arguments que l'ABBL a formulés à l'encontre du principe même de la „*faillite civile*“, et qui se lisent en fait comme un plaidoyer pour l'abolition de la „*faillite commerciale*“, nous rappellent cette manière habile des banques pour se protéger contre l'éventualité d'une faillite en contournant les règles légales y relatives. Soulignons que cette stratégie est une cause de surendettement pour les ex-commerçants concernés. Les banquiers comme d'autres entrepreneurs aiment reporter sur d'autres et sur la communauté nationale tous les éventuels risques de leur profitable métier, mais ils n'aiment pas que l'on se mette à contrecarrer leurs mécanismes astucieux.

*

UN AUTRE SURENDETTEMENT

Concernant les faillites, il ne faut pas trop vite oublier que la récente crise économique et financière a été aggravée et entretenue du fait des fonds propres insuffisants de beaucoup d'entreprises et de commerces. Ce constat devrait inspirer des réformes pratiques quant à la capitalisation minimale des firmes de tout genre.

Les règles actuellement en vigueur au Luxembourg pour la mise financière minimale requise lors de la constitution d'une société sont totalement inappropriées. Le capital social insuffisant dès le départ rend en règle générale impossible l'obtention de crédits, tant pour les investissements que pour les fonds de roulement, à moins que les fondateurs n'offrent des gages ou des garanties personnelles. Ensuite, le manque persistant de surface financière des entreprises devient pour elles une cause de disparition lors du moindre repli du chiffre d'affaires dû à une faiblesse conjoncturelle passagère.

Cette expérience n'est manifestement pas prise en compte lors du lancement de campagnes du type „*Trau dech!*“, visant à transformer en fondateurs d'entreprise et en commerçants et patrons des personnes qui n'ont ni les connaissances générales et particulières requises, ni le tempérament et le naturel nécessaire.

Il n'y a pas lieu de présenter comme du courage et de favoriser comme une vertu ce qui n'est que de la témérité pure, nourrie par la méconnaissance des exigences professionnelles indispensables. En dépit d'indicateurs chiffrés calculés à cet égard par les ultralibéraux, ce qui importe pour la santé d'une économie nationale ce n'est pas le nombre absolu (ou relatif, par milliers d'habitants) des indépendants, des commerçants ou des entreprises d'un pays, mais c'est la solidité et la performance durable des acteurs économiques existants et leur comportement sensé et responsable.

*

RETENIR LES LEÇONS DE LA CRISE

Pour éviter les échecs personnels douloureux et les faillites avec toutes leurs séquelles sociales, il convient certainement de relever les exigences légales en matière de capital minimum requis lors de la constitution de sociétés. Faute d'une prise de conscience chez les responsables du monde des affaires à propos de l'adéquation des fonds propres à maintenir en toutes circonstances, il faut se demander si l'Etat ne devrait pas imposer des ratios assurant constamment une relation saine entre le volume des affaires et les risques d'une part et les moyens propres disponibles d'autre part.

En effet, la crise financière ne s'est-elle pas propagée précisément parce que trop de firmes souffraient subitement de fonds propres insuffisants, suite à une distribution excessive de dividendes en conséquence des funestes théories de la „*shareholder's value*“? C'est que le taux de rentabilité capitalistique („*return on invest*“) est d'autant plus élevé qu'on a réussi à comprimer les capitaux propres engagés. Ce qu'on vante ici comme un „*effet de levier*“ renforcé n'est en fait qu'un surendettement latent des entreprises. Trop souvent celui-ci ne manque pas de causer des frais sociaux considérables à la communauté générale, victime de la cupidité entrepreneuriale.

C'est sous réserve de la prise en considération de ces réflexions et suggestions pour l'amélioration du texte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord de principe avec le projet de loi proposé, tout en insistant sur les mesures préventives à prendre dans la suite, afin de réduire le nombre de cas individuels de surendettement. Elle voudrait surtout inviter le législateur à mettre en oeuvre dans les meilleurs délais une révision des normes relatives aux taux usuriers.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 18 janvier 2010

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

