



## 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 9 février 2010

#### ORDRE DU JOUR :

1. 6021 Projet de loi sur le surendettement  
- Rapporteur : Monsieur Mill Majerus  
  
- Présentation du projet de loi
2. Approbation du procès-verbal de la réunion du 26 janvier 2010 (N°10)

\*

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

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

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

Mme Marianne Weycker, du Greffe de la Chambre des Députés

\*

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

\*

#### 1. Projet de loi 6021

Dans l'attente de l'avis du Conseil d'Etat, Madame la Ministre présente le projet de loi 6021 à la commission, en rappelant les discussions et réflexions faites au cours de trois réunions en

2006 de la précédente commission parlementaire à l'occasion de la présentation du rapport quinquennal concernant la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement.

Le projet de loi 6021 a pour objectif de faciliter les procédures prévues par la loi du 8 décembre 2000 relative au surendettement et d'introduire en droit luxembourgeois la faillite civile ou, expression plus appropriée, procédure de rétablissement personnel. Cette procédure ne doit s'appliquer que dans des conditions précises pour empêcher un recours abusif. Dans le cadre de la protection du débiteur non-commerçant, il est rendu attentif à la faculté pour le juge d'exempter, sous certaines conditions, la résidence principale du débiteur surendetté de la liquidation (article 11 (1) du projet de loi 6021, nouvel article 23 (1), alinéa 2 de la loi du 8 décembre 2000). La complexité du sujet s'explique notamment par le fait que des prêts ne peuvent pas seulement être contractés auprès des banques, mais également auprès de nombreux commerçants ; par ailleurs, la situation géographique de notre pays fait que beaucoup de résidents empruntent aussi de l'argent auprès d'instituts de crédit dans les pays voisins. En plus, il y a des emprunts privés, c'est-à-dire contractés auprès de personnes privées. La création d'un répertoire spécial « destiné à l'information des créanciers et des coobligés du débiteur surendetté » s'avère nécessaire (article 11 (3) du projet de loi 6021, nouvel article 28 (2) de la loi du 8 décembre 2000).

L'exposé des motifs du projet de loi 6021 renseigne sur la situation actuelle concernant les procédures d'insolvabilité, dont certaines ne s'appliquent qu'aux commerçants. Pour ce qui est des particuliers en situation financière difficile, le Code civil ne prévoit que des mesures simples et ponctuelles. Il importait dès lors de prévoir dans la loi du 8 décembre 2000 une procédure permettant de prendre en considération des situations de surendettement en plusieurs phases (phase de règlement conventionnel et phase judiciaire).

La notion de faillite civile a une connotation péjorative en donnant l'impression que le débiteur a dû avoir un comportement fautif pour se retrouver dans la situation de surendettement. Pour cette raison, le projet de loi 6021 modifiant la loi du 8 décembre 2000 utilise la notion de rétablissement personnel et entend responsabiliser le débiteur en l'amenant à collaborer. Les nouvelles dispositions cherchent à mettre le débiteur et le créancier sur un pied d'égalité, ce que les dispositions actuellement en vigueur ne permettent pas.

Les problèmes au niveau de la législation actuelle concernent notamment l'admissibilité de la demande en procédure de surendettement. Actuellement, l'instruction des dossiers incombe à deux services gérés par l'a.s.b.l. Inter-Actions et la Ligue médico-sociale (LMS). Ces services élaborent une proposition de plan de redressement ; la Commission de médiation en matière de surendettement (CM) vérifie ensuite si ce plan peut être réalisé. A aucun moment de la procédure, il n'est statué sur la recevabilité de la demande. Or, il est important de statuer sur sa recevabilité, puisque la suspension de la procédure d'exécution est ordonnée avec le commencement de la procédure de redressement. Cela signifie que le débiteur ne peut être poursuivi pendant six mois. Il s'agit donc d'éviter que des demandes soient introduites abusivement par des débiteurs, c'est-à-dire dans le seul but d'empêcher leur poursuite judiciaire.

L'intérêt de l'introduction d'une procédure de rétablissement personnel consiste à conférer une seconde chance à des personnes dont la situation est irrémédiablement compromise, expression empruntée au droit français. Il s'agit de permettre un nouveau départ aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité de sortir de leur situation financière difficile à court, moyen ou long terme. Pour cette raison, le projet de loi 6021 propose d'introduire une troisième phase qui est subsidiaire aux deux autres phases ; la première phase, phase conventionnelle, consiste en un règlement à l'amiable entre le débiteur et le(s) créancier(s). Si cette phase échoue, chaque partie a le droit de saisir le juge de paix, qui ordonne des mesures contraignantes. Une troisième phase, celle du rétablissement personnel, est

introduite par le projet de loi 6021. Cette phase est subsidiaire par rapport aux deux autres, en application du principe de responsabilisation du débiteur ; en raison de ce même principe, des mesures d'accompagnement du débiteur (notamment accompagnement social, gestion financière) sont prévues dans les trois phases.

L'introduction de la procédure du rétablissement personnel comme troisième phase nécessite d'autres modifications à la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement. Ainsi, concernant le problème relatif à l'admissibilité de la demande en procédure de surendettement, la suspension de la procédure d'exécution ne peut être ordonnée que si la recevabilité est clairement déterminée. L'organe compétent pour statuer sur la recevabilité sera la Commission de médiation, dont toutes les décisions prises en matière d'admission de la demande sont susceptibles d'un recours devant le juge de paix (article 5 du projet de loi 6021).

La durée plafond est limitée pour la phase conventionnelle et la phase judiciaire à sept ans, sans que ces périodes ne soient cumulables. En effet, si le règlement à l'amiable échoue, la procédure continue avec la phase conventionnelle et ne recommence pas à zéro en raison des règlements déjà effectués.

La loi actuelle ne prévoyant pas de mécanisme de publicité, le projet de loi 6021 crée un répertoire spécial destiné à informer les créanciers sur le déroulement de la procédure de surendettement de leur débiteur.

Un membre de la commission fait remarquer qu'une critique formulée à l'encontre du projet de loi 6021 consiste à dire que le texte ne distingue pas suffisamment entre surendettement actif (causé par un train de vie excessif) et surendettement passif (« dû à un accident de vie »). Par ailleurs, les volets préventif et curatif ne pourraient pas toujours être dissociés.

Les questions suivantes se posent :

- En tenant compte des durées plafond des plans de redressement, comment est réglé le remboursement des prêts immobiliers contractés pour une période supérieure à ces durées ?
- Est-ce qu'il existe des statistiques en matière de surendettement ? Quel est le nombre de faillites civiles abusives et y a-t-il des « récidives » ?
- Concernant la création d'un répertoire spécial, comment arrive-t-on à ne pas stigmatiser les débiteurs concernés ?
- Quelles mesures sont prises au niveau de la prévention ? Dans ce contexte se situe aussi la question des efforts à entreprendre pour permettre à chacun d'avoir un logement. Par ailleurs, des efforts doivent être entrepris au niveau de l'éducation qui doit être telle que chacun ait une chance réelle de trouver un emploi rémunéré et d'assurer sa subsistance.

Madame la Ministre rappelle la proposition de loi 3813 du 6 juillet 1993 de M. Marc Zanussi « au sujet du règlement des situations de surendettement des particuliers ». Certaines grandes lignes de cette proposition de loi ont été reprises dans la loi actuelle du 8 décembre 2000, notamment l'idée de faire précéder la phase judiciaire d'une procédure à l'amiable devant une commission nationale d'examen des situations de surendettement des particuliers, afin d'aboutir à des solutions négociées entre créanciers et débiteurs.

L'objectif du projet de loi 6021 est d'améliorer les procédures existantes. Des chiffres concernant les cas de faillites civiles abusives n'existent pas encore, puisque la procédure du rétablissement personnel ne sera introduite que par le projet de loi 6021.

En ce qui concerne le rôle de l'école, celle-ci peut transmettre certaines notions, mais ne peut évidemment pas constituer une solution générale pour maîtriser le problème du surendettement.

Pour ce qui est du remboursement de prêts immobiliers dépassant les durées plafond des plans de redressement, il est renvoyé à l'article 23 nouveau introduit par le projet de loi 6021 à l'actuelle loi du 8 décembre 2000. Cet article dispose dans son paragraphe 1<sup>er</sup>, second alinéa, que le juge peut exempter la résidence principale du débiteur surendetté de la liquidation sous certaines conditions, dont celle 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 ».

La composition de la Commission de médiation est déterminée par le *Règlement grand-ducal du 17 juillet 2001 portant organisation et fonctionnement de la Commission de médiation dans le cadre de la loi sur le surendettement* dans son article 3 :

« **Art. 3.** La Commission est composée de six membres, à savoir:

- deux représentants de l'Etat, dont au moins un représentant du Ministre
- deux personnes désignées en fonction de leurs compétences dans le domaine de la lutte contre le surendettement;
- deux personnes désignées en fonction de leurs compétences en matière de prêts aux particuliers. ».

La commission estime que le sujet du surendettement doit être traité conjointement avec d'autres sujets. Il s'agit notamment des saisies (projet de loi 4955 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes) et du crédit à la consommation (projet de loi 5881A portant introduction d'un Code de la consommation). Elle envisage une réunion jointe avec la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire à un stade plus avancé de ses travaux. Le Ministère de la Famille et de l'Intégration est d'ailleurs en contact avec le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur à ce sujet.

La commission organisera également une entrevue avec des acteurs concernés, et notamment avec des représentants des services chargés de l'instruction des dossiers et de la Commission de médiation, cette entrevue ayant pour objet la présentation de cas concrets de surendettement.

Il convient aussi de réfléchir sur les mesures à prendre au niveau des offices sociaux au vu de l'inflation à laquelle il faut s'attendre à la suite de la crise économique et financière et qui touchera davantage de personnes.

## **2. Approbation du procès-verbal de la réunion du 26 janvier 2010**

Le procès-verbal ne suscite pas d'observation et est approuvé.

Luxembourg, le 9 mars 2010

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Mill Majerus