



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MW/PR

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

Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2010

ORDRE DU JOUR :

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

- Présentation de cas de surendettement par des représentants d'Inter-Actions, de la Ligue médico-sociale et de la Commission de médiation

*

Présents : 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

Inter-Actions a.s.b.l. :

M. Jan Nottrot, Direction, Mme Susana Abrantes Canaria

Ligue médico-sociale :

M. Christian Schumacher, Chef du Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS)

Commission de médiation :

M. Pierre Jaeger, Président

Mme Marianne Weycker, de l'administration parlementaire

Excusées : Mme Sylvie Andrich-Duval

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

*

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

*

La commission aura une entrevue sur le projet de loi sous rubrique avec des représentants de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC) respectivement de l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL), les mardis 13 et 27 avril 2010 à 9.00 heures.

*

Les invités exposent les cas concrets suivants de surendettement à la commission, dans le respect de la protection des données et du secret professionnel :

1) Il s'agit de la situation d'une femme divorcée qui a un enfant à charge. La famille habite un logement loué. A côté de dettes à titre personnel, la salariée a également une dette professionnelle contractée pour le commerce qu'elle avait exploité auparavant. Les emprunts ont été faits auprès de banques au Luxembourg et à l'étranger, une banque n'ayant pas de représentation au Luxembourg.

Les députés se montrent préoccupés par les questions et points suivants :

- Dans quelle mesure est-il possible de séparer dettes professionnelles et dettes privées ?
- En considérant les nombreuses situations de surendettement comprenant des emprunts coûteux faits à l'étranger, il est préférable que des prêts soient accordés par des banques résidentes. Ceci permettrait de mieux contrôler la situation. La commission entend discuter ce sujet avec les représentants de l'ABBL.
- Est-ce que les organes œuvrant dans le domaine du surendettement réussissent, dans le cadre de leur travail, à améliorer aussi la situation de leurs clients au niveau des revenus ?
- Quels seront concrètement les changements apportés par le projet de loi 6021 ?

Les représentants d'Inter-Actions confirment que la procédure de surendettement est coûteuse. Il faut aussi tenir compte des coûts inhérents concernant les personnes qui restent en surendettement : il importe de permettre à ces personnes de rester des acteurs économiques et de ne pas glisser dans le RMG (revenu minimum garanti).

Au sujet des crédits obtenus à l'étranger, il faut savoir que les autres pays ont un fichier central contenant les informations sur les crédits accordés par leurs banques. Comme l'ABBL s'oppose à la tenue d'un tel fichier, les banques étrangères, auprès desquelles des résidents de notre pays désirent obtenir un prêt, n'ont pas la possibilité de savoir si ces personnes ont déjà eu un crédit au Luxembourg.

La séparation des dettes privées et professionnelles est difficile, puisqu'il s'agit le plus souvent de personnes ayant un petit commerce, pour lequel elles sont tenues à concurrence de leur fortune personnelle. L'article 2 de la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement est d'ailleurs clair, en disposant par ses alinéas 1^{er} et 2 que :

« **Art. 2.** La procédure de règlement collectif des dettes est ouverte à toute personne physique, autorisée à résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, éprouvant des difficultés financières durables pour faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.

Est exclu de la procédure 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. »

Il n'est pas possible d'écarter complètement les dettes professionnelles dans ces situations.

Dans le cadre de l'élaboration d'un projet de plan de redressement dans la phase du règlement conventionnel, il est veillé à améliorer la situation des personnes concernées dans la mesure du possible. Ainsi, l'intervention de l'office social peut être demandée pour prendre en charge les charges courantes, comme les factures d'électricité. La collaboration des clients est également requise, par exemple en cherchant un logement à un loyer plus bas ou en cherchant un emploi, ou encore en vendant un véhicule causant des coûts trop élevés. Le projet de plan peut aussi prévoir un moratoire dans le but d'atteindre d'abord une amélioration de la situation des clients. Le projet de plan de redressement est soumis à la Commission de médiation.

En 2008, sur un total de près de 135 dossiers, Inter-Actions avait 27 cas de règlement collectif de dettes.

2) Le cas présenté par la Ligue médico-sociale (LMS) démontre que l'actuelle situation législative n'est pas satisfaisante et exige une nouvelle loi. Il s'agit d'un couple de sexagénaires qui ont un fils adulte sur le point de terminer sa formation professionnelle. L'homme avait fait partie d'un licenciement collectif il y a quelques années. Une maladie a été détectée chez lui plus tard, de sorte qu'il touche maintenant deux pensions d'invalidité, une pension luxembourgeoise et une pension étrangère. Par la suite du licenciement, de nouveaux crédits ont été souscrits pour payer les dettes. La famille habite un logement loué. De surplus, l'épouse a manifesté son intention de demander le divorce et par conséquent une pension alimentaire.

La LMS a compté depuis sa création 4 652 dossiers, dont 545 pour l'année 2009. Le nombre des cas de règlement collectif de dettes est cependant resté limité, souvent parce que les personnes concernées souhaitent garder elles-mêmes la gestion de leur situation et craignent de perdre complètement leur dignité par les mesures d'accompagnement de la procédure, tels l'accompagnement social et la gestion financière. Une autre raison en est que, jusqu'à présent, une solution dans le cadre d'une faillite civile n'a pu être proposée aux gens. Par ailleurs, des problèmes sont rencontrés souvent au niveau de l'admissibilité des demandes ; le projet de loi 6021 apportera à ce sujet d'importantes améliorations. De manière générale, une nouvelle législation s'impose et, en particulier, une procédure de faillite personnelle, pour donner de nouveau des perspectives aux gens.

La commission s'intéresse à la question de savoir s'il est possible de déterminer dans les situations de surendettement une somme qui représente le minimum vital pour les personnes concernées, auquel il ne peut être touché et qui permet aux gens de continuer à participer à la vie sociale.

D'autres questions sont soulevées au cours du tour de table :

- En songeant aux créanciers qui, le cas échéant, réclament le solde de leurs créances suite au règlement conventionnel, est-ce qu'il existe des mesures ou outils pour gérer la situation après la procédure de redressement, dans le but d'éviter qu'un surendettement ne se reproduise et pour permettre aux personnes concernées de revenir à une vie normale ?
- Est-ce que des mesures, notamment législatives, contre les taux d'intérêts souvent exorbitants de banques belges existent ou sont envisagées ?

Le représentant de la LMS explique que les gens contractent des dettes en fonction de leurs moyens financiers, de sorte que la survenance d'un imprévu peut entraîner le surendettement. L'union économique avec la Belgique explique en partie pourquoi des résidents de notre pays ont contracté des prêts auprès de banques en Belgique. Ces banques sont conscientes qu'il s'agit d'une clientèle de risque et le taux d'intérêt constitue pour elles la rémunération du risque. La loi permet déjà maintenant au juge de réduire le taux d'intérêt. Dans la phase du règlement conventionnel, les services tentent de trouver un

arrangement avec la banque, tâche qui est plus facile si le capital est déjà remboursé en entier ou en grande partie. Il est rendu attentif au fait que pour des crédits contractés avec un commerçant résident, il peut s'agir en fait d'un crédit accordé par une banque belge.

Il ne faut toutefois pas oublier que chacun est censé agir de manière responsable. On ne saurait simplement responsabiliser les banques belges. Par ailleurs, des taux d'intérêts élevés peuvent aussi s'accumuler pour des crédits contractés au Luxembourg : les banques belges fonctionnent souvent par des intermédiaires de crédits, c'est-à-dire des banques d'origine belge installées au Luxembourg. De tels intermédiaires existent aussi du côté luxembourgeois, à savoir des agents d'assurances. Les crédits privés sont un phénomène de l'après-guerre.

Une réponse n'est pas facile à donner à la question du minimum vital à laisser aux personnes en situation de surendettement. Tout en prenant comme modèle le RMG, la LMS a élaboré avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration un questionnaire pour déterminer avec les clients leur minimum vital.

La plupart des prêts sont faits pour la satisfaction de « besoins primaires ». D'après une étude réalisée par le CEPS/INSTEAD (« Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development »), 75% des prêts au Luxembourg sont faits pour l'achat d'une voiture. Les prêts pour le mobilier se situent au deuxième rang.

La législation actuelle ne permet pas aux services de faire l'inventaire des biens du débiteur dans le but d'une vente pour augmenter l'actif et faciliter le remboursement des dettes.

3) Le troisième exemple présenté par la Commission de médiation concerne une jeune femme fonctionnaire qui a eu des dettes de jeu à la suite de son divorce. Sans disposer de fortune pouvant contribuer au remboursement des dettes, la personne y arrivait néanmoins du fait qu'elle avait un revenu régulier. Le solde, après soustraction des dépenses mensuelles incompressibles, était en effet suffisant pour le remboursement sur une durée de six ans. L'accompagnement social dont bénéficiait la femme lui a même permis de constituer des réserves. Le projet de plan pour ce règlement conventionnel avait été transmis à la Commission de médiation par les services ; elle est intervenue auprès de deux créanciers pour obtenir une réduction de leurs créances et le projet de plan a ensuite trouvé l'accord de tous les créanciers.

Un député souhaiterait savoir si un plan de cofinancement ne serait pas possible dans certains cas. L'Etat garantirait au moins un socle, ce qui amènerait les banques à baisser leurs taux d'intérêt. Ainsi, la faillite personnelle pourrait être évitée.

Le Fonds d'assainissement, institué par la loi actuelle du 8 décembre 2000 sur le surendettement et alimenté par des dotations du budget de l'Etat et de dons, est intervenu environ dans 7 cas au cours des 3-4 dernières années.

Concernant les dépenses mensuelles incompressibles, il n'existe pas de barème officiel, mais les services prennent comme modèle le RMG.

Dans une première phase, les services établissent avec les clients un plan budgétaire pour visualiser la situation financière de ceux-ci, en précisant que ce plan n'est pas fait à titre préventif. Il ne s'agit pas non plus d'une gestion financière de la situation, celle-ci étant assurée par les services du secteur social.

*

La commission approfondira le sujet avec les représentants d'Inter-Actions, de la Ligue médico-sociale et de la Commission de médiation le mardi 4 mai 2010 à 9.00 heures. Parmi les points à préciser, il y a lieu de retenir déjà les suivants : quelle est la collaboration des services avec les offices sociaux ? Est-ce que la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale apporte des améliorations au travail des services avec les personnes en situation de surendettement ?

Un tableau comparatif entre la procédure actuelle et les modifications apportées par le projet de loi 6021 sera présenté à la commission par le Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Luxembourg, le 5 avril 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Mill Majerus