



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

15 octobre 2009

AVIS I/42/2009

relatif au projet de loi sur le surendettement

..... AVIS

Par lettre en date du 3 avril 2009, réf. : 120/11, PT/PJ, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a fait parvenir à la Chambre des salariés le projet de loi sur le surendettement.

1. L'objet du projet de loi est de procéder à une modification des procédures prévues dans le cadre de la loi du 8 décembre 2000 concernant la prévention du surendettement et d'introduire la procédure de la *faillite civile* pour les personnes privées dans la législation luxembourgeoise, ceci conformément au programme gouvernemental de 2004.

1. Observations générales

1.1. Une législation très restrictive

2. La Chambre des salariés accueille favorablement l'introduction du rétablissement personnel (encore appelé faillite civile) dans la loi sur le surendettement. Un débiteur qui se trouve dans une situation irrémédiablement compromise doit en effet pouvoir prendre un nouveau départ dans la dignité, sinon il risque de manière continue d'être étranglé par ses dettes.

3. Toutefois, notre Chambre estime que l'objectif du « nouveau départ » n'est pas vraiment atteint par les nouvelles dispositions que le projet de loi sous avis vise à introduire dans la loi sur le surendettement.

Au contraire, le processus que doit parcourir un débiteur surendetté risque d'être très long. Ainsi, dans certains cas, à une période de règlement conventionnel des dettes devant la Commission de médiation (durée maximale de 7 ans) s'ajoutera une phase de redressement judiciaire (durée maximale de 7 ans), avant que la procédure de rétablissement personnel soit engagée. L'ensemble de ce parcours peut dans ce cas atteindre 20 ans si le juge décide en outre de fixer une période probatoire, dont la durée maximale est fixée à 5 ans.

4. En outre, les conditions en matière d'établissement d'un plan de redressement semblent également être très restrictives aux yeux de notre Chambre, de sorte que le dispositif entier aura comme effet une faible reconnaissance des cas de surendettement, laissant supposer que le phénomène du surendettement ne serait que marginal au Luxembourg.

5. Cette approche restrictive de la reconnaissance du surendettement repose quelque peu sur une culpabilisation tacite des familles concernées, qui auraient mal géré leur budget et accumulé des prêts à la consommation.

1.2. Causes du surendettement

6. Or, les causes du surendettement sont multidimensionnelles et complexes. Elles résident en grande partie dans notre société de consommation qui mesure la valeur d'un être humain de préférence à l'aide de son statut social et de la valeur de ses possessions matérielles. Des personnes plus vulnérables sont ainsi amenées à combler un déficit réel ou présumé de leur personnalité par l'achat de biens matériels. Une telle approche de solution aux problèmes peut rapidement conduire à une spirale d'endettement et finalement déboucher sur une situation de surendettement.

7. Toutefois, cet endettement « actif » caractérisé par une accumulation exagérée de crédits eu égard aux revenus semble faire de plus en plus place à un surendettement « passif », déclenché

par l'apparition d'un événement extérieur qui affecte gravement la capacité de remboursement des ménages, sans que ces deux phénomènes soient toutefois exclusifs.

8. D'après les travaux du Conseil économique et social français sur le surendettement¹, contrairement à une idée trop couramment admise, les populations touchées ne sont pas nécessairement des populations défavorisées au départ. Le surendettement est souvent la conséquence d'une mobilité sociale descendante liée à la matérialisation de risques [chômage, divorce ou séparation, maladie].

Les trois quarts des cas de surendettement résultent de ce que l'on appelle aujourd'hui les accidents de la vie, qu'il s'agisse de chômage, de maladies ou de séparation familiale. Brutalement, des particuliers ne parviennent plus à rembourser leurs dettes et basculent dans la spirale de l'endettement. Souvent seuls pour faire face à ces ruptures, certains sont tentés de recourir aux possibilités de crédit offertes par leurs cartes de crédit ou à des crédits permanents (crédit *revolving*) ou à certaines offres de réserves financières qui constituent alors à leurs yeux une source provisoire de revenus mais qui en fait ne font, la plupart du temps, qu'aggraver leur situation, notamment en raison des taux d'intérêt très élevés appliqués sur ces genres de crédits.

Le chômage est toutefois le facteur qui prédomine, comme le retient le rapport du CES français de 2000 :

« Selon une enquête effectuée par la Banque de France en 1993, il ressort qu'une situation de chômage de l'un des membres du foyer est constatée dans 40 % des dossiers déposés devant une commission de surendettement alors que, selon une enquête précédente réalisée en 1991, ce pourcentage était seulement de 27 %.

L'endettement observé dans ces dossiers fait apparaître à la fois des crédits bancaires et, de plus en plus, des arriérés de dettes de la vie courante (loyer, électricité, téléphone par exemple). Le traitement de ces dossiers dits « sociaux » par les commissions est particulièrement problématique car l'insuffisance structurelle des ressources laisse une marge de manœuvre très étroite. »

9. De même, le 3^e rapport du gouvernement allemand sur la pauvreté et la richesse² renseigne que 30% des cas de surendettement sont déclenchés par le chômage, 13% le sont par une séparation familiale (séparation proprement dite, décès, divorce) et 10% le sont par l'échec d'une création d'entreprise. La gestion non économe du budget familial est à la source de seulement 8,5% des cas de surendettement.

10. La tendance du surendettement « passif » semble également se confirmer au Luxembourg.

Ainsi, on peut lire dans le rapport du Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS) Inter-Actions que *« la hausse des taux directeurs jusqu'en juillet 2008, avec la crise financière de surcroît, ont conduit bon nombre de débiteurs, propriétaires de biens immobiliers et jusque-là sans trop de difficultés financières, et quasi absents de nos statistiques, à s'adresser à notre Service »*. D'après le SICS, on constate à la revue de ces dossiers que le risque de surendettement n'est plus limité à une classe sociale mais s'étend à travers toutes les catégories socio-professionnelles.³

¹ Rapport du 26 janvier 2000 sur l'endettement et le surendettement des ménages, rapporteur : M. Jean-Christophe LE DUGOU

Avis du 24 octobre 2007 sur le surendettement des particuliers, rapporteur : Mme Pierrette CROZEMARIE

² Lebenslagen in Deutschland, 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung,, 2008

³ www.dettes-net.lu

11. Le SICS a enregistré un nombre croissant de demandes pour l'année 2008 (386 contre 307 en 2007). Dans 99 cas, un dossier a été constitué, pour lesquels le SICS est intervenu auprès des créanciers en vue de négocier des arrangements de remboursement.

Au cours de l'année 2008, 20 demandes formelles d'admission à la procédure de règlement collectif de dettes (RCD) ont été introduites auprès du SICS, portant le nombre de dossiers RCD (phase conventionnelle) instruits à 52 pour l'année 2008.

Parallèlement, 21 nouvelles requêtes ont été déposées en Justice de Paix (19 à Esch/Alzette, 1 à Luxembourg et 1 à Diekirch).

12. En ce qui concerne l'année en cours, le nombre de demandes introduites en vue d'un règlement collectif des dettes a augmenté de 54% par rapport à la même période de 2008 et parmi les débiteurs figurent de plus en plus de propriétaires de leur logement, qui sont confrontés au remboursement d'un prêt hypothécaire.

1.3. Prévention du surendettement

13. Le surendettement étant un phénomène complexe où offre et demande de crédits jouent également un rôle important, notre Chambre juge indispensable d'augmenter les efforts en matière de prévention. Or, dans ce domaine, le projet de loi est étrangement muet.

14. Ainsi, le texte ne fait aucune référence au dispositif législatif et réglementaire pour protéger le consommateur. Or, notre Chambre considère qu'il est indispensable d'encadrer les crédits à la consommation pour ne pas aggraver les difficultés des personnes financièrement fragilisées. Il convient de dénoncer les démarchages par voie postale, par téléphone et par Internet et encadrer la publicité pour les crédits à la consommation et les publicités qui associent offre de crédit et acte d'achat. La publicité sur le crédit ne doit en effet pas banaliser l'endettement. Le consommateur doit être informé de tous ces dangers.

15. C'est pourquoi la CSL se prononce en faveur de la transposition rapide de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs afin de promouvoir le crédit responsable. En matière de prévention du surendettement, cette directive invite les Etats membres à *« prendre les mesures appropriées afin de promouvoir les pratiques responsables lors de toutes les phases de la relation de prêt, en tenant compte des caractéristiques particulières de leur marché du crédit »*.

Ces mesures peuvent inclure, par exemple, l'information et l'éducation des consommateurs, y compris des mises en garde sur les risques du défaut de paiement ou du surendettement. Il importe, en particulier sur un marché du crédit en expansion, que les prêteurs ne soient pas amenés à octroyer des prêts de manière irresponsable ou à accorder des crédits sans évaluation préalable de la solvabilité, et que les États membres exercent la surveillance nécessaire afin de prévenir de tels comportements, et définissent les moyens nécessaires pour sanctionner les prêteurs qui en seraient auteurs ».

16. Il faut en outre réfléchir à une interdiction ou un avertissement en matière de publicité en faveur de crédits proposés soit à des personnes qui n'en ont pas fait la demande, soit à des personnes qui risquent d'être en difficultés financières et qui n'obtiennent plus de crédits auprès des établissements financiers « classiques ». Or, la publicité envahissante pour les crédits à la consommation peut inciter la personne en difficulté à en demander des nouveaux pour couvrir les anciens, ce qui peut mener à des situations dramatiques.

17. D'autre part, il est nécessaire d'informer les particuliers et notamment les jeunes sur les dangers des cartes de crédit d'usage facile. Non seulement les organisations de consommateurs doivent jouer un rôle de plus en plus important dans le domaine de la prévention et l'accompagnement des personnes surendettées, mais les établissements bancaires doivent enfin également assumer une responsabilité sociale à travers une moralisation de leur pratiques en matière de crédits et surtout le respect de leur devoir de conseil. La Chambre des salariés invite les établissements de crédit à privilégier de nouveau une politique qualitative de conseil envers la clientèle au détriment d'une simple politique quantitative de maximisation des ventes de produits bancaires.

C'est pourquoi le consommateur, avant d'être lié par un contrat de crédit, doit disposer des informations précontractuelles les plus claires et les plus complètes afin de pouvoir prendre une décision en pleine connaissance des sommes à rembourser ainsi que des frais accessoires du contrat.

Notre chambre est consciente que les banques ont plus de facilités afin de vérifier la solvabilité du client en matière de prêts hypothécaires qu'en ce qui concerne les prêts à la consommation.

Une bonne politique de prévention est partant d'autant plus nécessaire, afin d'éviter que les clients ne se détournent des établissements de crédit « classiques » pour s'adresser à des prêteurs peu sérieux, notamment au-delà des frontières nationales.

La Chambre des salariés donne en outre à considérer que, faute d'une pratique plus prudente en matière de prêts à la consommation, les contribuables seraient de moins en moins disposés à prendre en charge les coûts en matière de surendettement.

Finalement, accorder trop facilement des crédits à des personnes dépourvues de ressources propres peut avoir des conséquences néfastes, comme le montre la crise des *subprimes* aux Etats-Unis, à l'origine d'une crise financière et économique mondiale.

2. Réforme de la procédure relative à l'introduction de la demande d'admission à la procédure de règlement collectif des dettes

18. Le projet de loi prévoit l'introduction d'une période de bonne conduite pour le débiteur pendant le déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes.

L'objectif de l'introduction de cette période de bonne conduite est double. D'une part, il s'agit dès le déclenchement de la procédure de règlement collectif des dettes de conserver voire d'améliorer dans la mesure du possible la situation patrimoniale du débiteur. D'autre part, la période de bonne conduite a pour but d'éviter que le débiteur ne se déresponsabilise au cours du déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes en se retranchant derrière la Commission de médiation ou le juge. Le débiteur surendetté ne devrait pas uniquement subir la procédure de règlement collectif des dettes mais participer activement afin de sortir de sa situation de surendettement.

Ces obligations de bonne conduite s'imposent aux trois phases de la procédure de règlement collectif des dettes. La période de bonne conduite commence à partir du dépôt de la demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel et elle perdure pendant le déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes et pendant la durée de l'exécution des mesures prises au cours de la procédure de règlement collectif des dettes.

Le non respect entraîne la révocation de la décision d'admissibilité, du plan de redressement conventionnel ou judiciaire ou du jugement d'ouverture ou de clôture de la procédure de rétablissement personnel par le juge de paix.

19. Notre Chambre critique la façon de légiférer du Gouvernement consistant à énumérer dans un texte de loi une liste non exhaustive de circonstances caractérisant la période de bonne conduite telle que décrite à l'article 2 du projet de loi introduisant un nouvel article 3. Face à un tel flou artistique, le débiteur est à la merci de celui qui juge de la période de bonne conduite, à savoir, la Commission de médiation ci-après dénommée la « Commission ».

20. La Chambre des salariés estime en outre que les obligations qui sont liées à la période de bonne conduite sont trop contraignantes et sont parfois très difficiles à remplir, même avec la meilleure volonté du débiteur.

Ainsi, pendant la période de bonne conduite, le demandeur doit exercer une activité rémunérée ou un emploi qui correspond à ses facultés. D'abord, l'auteur du projet de loi semble ignorer le phénomène du chômage, justement à la source de beaucoup de cas de surendettement. D'un autre côté, notre Chambre rappelle qu'il existe un certain nombre de personnes bénéficiaires de l'allocation complémentaire en matière de revenu minimum garanti qui sont dispensées de l'obligation de travailler.

D'un autre côté, le demandeur ne doit pas aggraver son insolvabilité. On peut toutefois imaginer des cas où l'insolvabilité est aggravée malgré la bonne volonté du demandeur, par exemple si un (nouvel) accident de la vie réduit les recettes du ménage.

C'est pourquoi notre Chambre demande de prévoir pendant la phase de bonne conduite les mêmes conditions que celles qui sont prévues généralement en matière de bénéfice des dispositions de la loi sur le surendettement :

- le demandeur ne doit pas avoir organisé ou aggraver intentionnellement son insolvabilité;
- il ne doit pas détourner ou dissimuler, ou tenter de détourner et dissimuler, l'ensemble ou une partie de ses biens;
- il ne doit pas, sans l'accord de ses créanciers, de la Commission de médiation ou du juge, aggraver son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts ou procéder à des actes de disposition de son patrimoine pendant la phase de bonne conduite.

3. Les changements en matière de règlement conventionnel (1^{ère} phase)

3.1. Le destinataire de la demande d'admission

21. Toute demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel est introduite devant la Commission de médiation. Celle-ci la transmet au Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS), aux fins d'instruction, dans les 10 jours ouvrables à compter de l'introduction de la demande.

Après instruction du dossier, le Service le retransmet à la Commission de médiation.

22. Notre Chambre exige que le Service soit soumis à un délai endéans lequel il doit retransmettre à la Commission la demande afin de permettre à cette dernière de se prononcer sur l'admission de la demande.

23. La Chambre des salariés rappelle que, à l'heure actuelle, un débiteur doit déposer sa demande de règlement conventionnel des dettes auprès du Service d'information et de conseil en matière de surendettement qui procède à l'instruction du dossier et, en concertation avec le débiteur, ses créanciers et, le cas échéant, d'autres services assurant des prestations au bénéfice du débiteur, élabore un projet de plan de redressement qu'il soumet à la Commission de médiation.

24. Si, en principe, le projet de loi introduit davantage de rigueur et de clarté dans la procédure de règlement conventionnel en faisant de la Commission l'acteur principal tranchant sur l'admission de la demande du débiteur et en chargeant le Service d'information et de conseil en matière de surendettement, ci-après dénommé le « Service », de l'instruction de la demande, notre Chambre émet ses plus grandes réserves quant à l'impartialité des membres composant cette Commission.

Selon l'article 3 du 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, 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.

Si l'on sait que, dans sa composition actuelle, le représentant du ministre est en même temps le président du Fonds national de solidarité et que les personnes désignées en fonction de leurs compétences en matières de prêts aux particuliers sont des juristes de deux établissements bancaires, notre Chambre doute fort de l'impartialité et de l'objectivité de ces personnes qui se trouvent dans un conflit d'intérêts entre la ou les fonctions/mandats qu'elles exercent et l'appréciation qu'elles doivent émettre au vu d'une demande de règlement conventionnel d'un débiteur. Les personnes représentant les instituts prêteurs n'auraient-elles pas tendance à privilégier les instituts financiers créanciers au détriment d'un petit artisan, qui a également des créances auprès d'un débiteur surendetté et pour lequel un défaut de paiement risque d'avoir des conséquences beaucoup plus lourdes que pour un établissement de crédit ?

Voilà pourquoi notre Chambre préférerait que la Commission soit composée de personnes ayant davantage d'impartialité à l'égard de l'Etat et des établissements financiers agissant simultanément en tant que créanciers à l'égard du débiteur concerné.

25. Si le Gouvernement est d'avis qu'il faut des représentants des organismes accordant des prêts au sein de la commission de médiation, la Chambre des salariés demande qu'il y ait également des représentants d'associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre le surendettement, afin de garantir un équilibre.

26. Notre Chambre demande en outre que l'Union luxembourgeoise des consommateurs soit représentée au sein de la Commission. De cette manière il y aurait également une représentation des personnes ayant souvent eu recours à un ou plusieurs crédits à la consommation pouvant être à l'origine de leur situation de surendettement. L'expérience de l'ULC pourrait également se révéler utile pour ce qui est de l'information de l'emprunteur et de la transparence des opérations de crédit.

27. Il reste à préciser que le rôle du secrétaire de cette Commission n'est précisé nulle part, ni dans le règlement grand-ducal précité ni dans le projet de loi , sauf à l'article 28 de ce dernier où le texte se limite à préciser que le secrétaire est chargé du traitement des données relatives à la tenue du répertoire spécial.

28. L'impartialité des membres de la Commission constitue une condition *sine qua non* pour garantir davantage de professionnalisme et de circonspection dans la prise de ses décisions et pour éviter un engorgement de la justice de paix qui statue en dernier ressort sur les contestations relatives aux décisions prises par la Commission.

Subsidiairement, si les critiques formulées ci-dessus ne sont pas prises en compte par le Gouvernement, et afin de garantir un traitement égal de tous les créanciers, la Chambre des salariés demande que le destinataire de la demande de règlement conventionnel des dettes soit le juge de paix. Il faut en effet mentionner qu'un nombre élevé de dossiers sont des échecs en matière de règlement conventionnel et une demande en vue d'un règlement judiciaire est dans ce cas déposée de toute façon auprès du juge de paix.

3.2. Les effets de la demande d'admission

29. La Commission de médiation statue sur l'admission de la demande et la décision est notifiée par lettre recommandée à la poste au domicile du requérant et information en est adressée au SICS.

30. Notre Chambre constate que le nouvel article 5 du projet de loi n'impose pas de délai à la Commission endéans lequel elle doit statuer sur l'admission de la demande introductive à la procédure du règlement conventionnel formulée par le débiteur. Afin d'éviter une perte de temps inutile qui risque de détériorer davantage la situation matérielle du débiteur, notre Chambre demande la fixation d'un délai endéans lequel la Commission doit statuer sur l'admission de la demande introductive à la procédure du règlement conventionnel.

31. Par ailleurs, le texte ne souffle mot sur ce qu'il advient dans l'hypothèse où la Commission refuse la demande introductive au règlement conventionnel des dettes formulée par le débiteur. Ce dernier peut-il immédiatement formuler une nouvelle demande ?

32. Le même article 5 prévoit qu'à partir de la décision d'admission de la demande introductive du règlement conventionnel, les voies d'exécution qui tendent au paiement d'une somme d'argent à l'exception des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur portant sur des dettes alimentaires, des réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale sont suspendues.

33. Afin d'éviter que le débiteur ne soit la victime de procédures judiciaires longues et coûteuses qui mettent à néant toute chance pour rétablir sa situation matérielle, notre Chambre opte pour le maintien de la disposition actuellement en vigueur selon laquelle la suspension des voies d'exécution joue non pas à partir de la décision d'admission de la demande, qui, selon les circonstances, risque de perdurer en cas de recours devant la justice de paix, mais bien à partir de la demande d'admission du débiteur adressée à la Commission. Cette suggestion de la part de notre Chambre serait d'ailleurs conforme au point de départ de la période de bonne conduite à laquelle est soumis le débiteur, laquelle commence également à courir à partir du dépôt de la demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel des dettes auprès de la Commission.

34. Dans le même ordre d'idées, l'interdiction pour le débiteur

- d'accomplir tout acte étranger à la gestion normale du patrimoine ;
- d'accomplir tout acte susceptible de favoriser un créancier ;
- d'aggraver son insolvabilité

doit d'ores et déjà jouer à partir du dépôt de la demande d'admission auprès de la Commission et les effets attachés au dépôt de la demande se prolongent jusqu'au rejet, jusqu'au terme ou jusqu'à la révocation du règlement collectif des dettes.

35. La Commission avise tous les créanciers et les tiers saisis connus et publie un avis de règlement collectif des dettes au répertoire au plus tard dans les 10 jours suivant la notification au débiteur. Les codébiteurs et les cautions du débiteur surendetté sont également informés.

Dans un délai d'un mois à compter de la date de publication de l'avis de règlement collectif des dettes au répertoire spécial, les créanciers du débiteur surendetté déclarent leurs créances au SICCS, sous peine de forclusion. La Commission de médiation statue sur la recevabilité des déclarations de créances produites. A défaut de déclaration dans le délai légal, les créanciers peuvent saisir la Commission de médiation d'une demande de relevé de forclusion dans un délai de 3 mois à compter de la publication de l'avis de règlement collectif des dettes au répertoire spécial.

36. Notre Chambre revendique également une voie de recours pour les créanciers en cas d'irrecevabilité de leur déclaration de créances devant la Commission de médiation et, le cas échéant, devant le juge de paix dans les mêmes formes et délais que celle qui est prévue pour les décisions en matière d'admission de la demande tels que prévus au nouvel article 6 du projet de loi.

3.3. Introduction d'un recours contre les décisions de la Commission de médiation

37. Toutes les décisions prises en matière d'admission de la demande prise par la Commission de médiation sont susceptibles d'un recours, qui est à introduire par les parties dans un délai de 30 jours devant le juge de paix du domicile du demandeur ayant déclenché la procédure de règlement conventionnel.

Le juge de paix statue en dernier ressort.

38. La Chambre des salariés approuve expressément la possibilité ancrée dans le projet de loi d'un recours contre les décisions de la Commission de médiation.

3.4. Instruction du dossier

39. Le SICCS continue à être responsable de l'instruction du dossier. Une nouveauté consiste à rendre obligatoire la coopération du débiteur surendetté avec le SICCS. En ce faisant les auteurs du projet de loi entendent faciliter la tâche d'instruction au SICCS.

Par ailleurs le projet de loi attribue un pouvoir à la Commission de médiation de demander et d'obtenir toute information de la part des administrations publiques, des organismes de sécurité sociale et des établissements de crédit portant sur la situation de surendettement du débiteur surendetté.

40. La CSL tient à rendre attentif au rôle actuel du SICCS, qui est le destinataire de la demande. Le projet de loi prévoit de modifier la clé d'entrée dans le dispositif en attribuant à la Commission de médiation le rôle de destinataire de la demande. Le législateur n'est-il pas en train de réduire les responsabilités du Service qui bénéficie tout de même de personnel conventionné ayant acquis une expérience précieuse dans le domaine du traitement des cas de surendettement?

3.5. Plan conventionnel de redressement⁴

41. Le projet de loi introduit une clause d'acceptation du plan par les créanciers. En effet, si au moins 75% du nombre des créanciers représentant au moins 75% de la masse des créances ont donné leur accord au plan proposé par la Commission, ce dernier est considéré comme accepté par tous les créanciers.

42. Notre Chambre est d'avis que l'exigence d'un tel quorum rend parfois impossible une acceptation du plan conventionnel par les créanciers.

Ainsi même dans l'hypothèse où un débiteur n'a que deux créanciers A et B, que A détient 23% et B 77% de la masse des créances, le plan ne peut être accepté que de l'accord des deux créanciers.

Voilà pourquoi notre Chambre propose de modifier le paragraphe 2 du nouvel article 8 et de lui donner la teneur suivante :

« Si au moins vingt-cinq pourcent du nombre des créanciers représentant au moins vingt-cinq pourcent de la masse des créances à l'encontre du débiteur ne se sont pas opposés au plan proposé par la Commission, ce dernier est considéré comme accepté par tous les créanciers parties au plan. »

Ainsi pour reprendre l'exemple précité A ne pourrait pas empêcher l'acceptation du plan s'il s'y oppose et si B est d'accord.

43. En outre, le projet introduit une durée maximum du plan fixée à 7 ans, sauf pour les mesures concernant le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur.

44. Notre Chambre soulève une certaine équivoque du texte dans la mesure où il n'est pas très clair si l'intégralité du plan conventionnel peut excéder la durée de 7 ans ou uniquement le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur. Notre Chambre suppose qu'il s'agit uniquement du remboursement des prêts précités qui peut être étalonné au-delà de la durée de 7 ans. Voilà pourquoi elle propose de modifier la deuxième phrase du paragraphe 3 du nouvel article 8 et de lui donner la teneur suivante :

« En ce qui concerne le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur, le plan peut excéder la durée de 7 ans. »

45. Le projet de loi introduit aussi la faculté pour la Commission de médiation de proposer un moratoire d'une année au maximum aux créanciers du débiteur surendetté insolvable afin de stabiliser la situation de ce dernier. Pendant cette période moratoire, il y a suspension de la créance et du paiement des intérêts. A l'issue de la période, la commission procède au réexamen

⁴ Le plan de redressement conventionnel peut comporter notamment:

- des mesures de report ou de rééchelonnement de paiement des dettes;
- l'obligation pour le débiteur d'accomplir des actes propres à faciliter ou à garantir le paiement des dettes;
- l'obligation pour le débiteur de s'abstenir d'actes qui aggraveraient son insolvabilité;
- une assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances;
- des secours financiers publics ou privés;
- une remise partielle ou totale des dettes;
- une réduction des taux d'intérêt

de la situation. Si celle-ci le permet, les mesures du plan de redressement conventionnel deviennent applicables, sinon il est procédé au redressement judiciaire.

4. Les changements en matière de redressement judiciaire (2^e phase)

4.1. Rôle du SICS

46. En cas d'échec de la procédure de règlement conventionnel, une procédure collective de redressement judiciaire peut être engagée devant le juge de paix du domicile du débiteur par le débiteur ou toute partie intéressée. Actuellement, la loi ouvre la possibilité au SICS d'engager une procédure de redressement judiciaire, mais en réalité, le SICS ne fait qu'aider le débiteur. D'après le projet de loi, le SICS ne sera plus partie, mais sera entendu dans ses explications par le juge.

47. La CSL estime que dans l'hypothèse où un plan de règlement conventionnel des dettes n'est pas adopté et la situation du débiteur a été constatée comme étant irrémédiablement compromise par la Commission, ce dernier doit avoir la possibilité de solliciter immédiatement la procédure de rétablissement personnel (phase 3) sans passer par la procédure collective de redressement judiciaire (phase 2) qui, de toute façon, faute de ressources du débiteur, ne mènera à rien.

Voilà pourquoi notre Chambre propose de modifier la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 10 comme suit :

« En cas d'échec de la procédure de règlement conventionnel, une procédure collective de redressement judiciaire peut être engagée devant le juge de paix du domicile du débiteur au moyen de l'introduction d'une requête à déposer au greffe de ladite juridiction par le débiteur ou toute partie intéressée.

En cas d'échec de la procédure de règlement conventionnel et dans l'hypothèse où la situation matérielle du débiteur a été constatée par la Commission comme étant irrémédiablement compromise, une procédure de rétablissement personnel peut être engagée devant le juge de paix du domicile du débiteur au moyen de l'introduction d'une requête à déposer au greffe de ladite juridiction par le débiteur. »

4.2. Délai d'introduction de la requête

48. Notre Chambre se doit de rectifier comme suit la dernière phrase du paragraphe 1 du nouvel article 10 en raison de la modification de la première phrase précitée du paragraphe 1 de l'article 10 :

« La requête visée aux deux alinéas précédents doit être introduite sous peine de forclusion dans un délai de deux mois à compter du mois qui suit la date de la publication au répertoire spécial soit du procès-verbal de carence du plan constatant l'échec de la procédure de règlement conventionnel soit du procès-verbal de la Commission constatant la situation irrémédiablement compromise du débiteur. »

49. Si cette requête n'est pas introduite dans le délai prévu, le débiteur encourt la forclusion. Toutefois, il peut saisir le juge de paix du ressort de son domicile d'une demande de relevé de forclusion dans un délai de 6 mois à compter de l'écoulement du délai de 1 mois suite à la date de la notification du procès-verbal de carence.

Le débiteur forclos est déchu de l'accès à la procédure de rétablissement personnel et une

nouvelle procédure de règlement collectif des dettes ne peut être engagée qu'après l'écoulement d'un délai de 2 ans à partir de la date de la constatation de l'échec par la Commission de médiation.

Dans la quinzaine du dépôt de la demande, les parties, y compris le Service d'information et de conseil en matière de surendettement, sont convoquées devant le juge de paix par lettre recommandée du greffier.

50. La CSL aimerait préciser, comme déjà précédemment mentionné, que la date du dépôt de la requête devant le juge de paix - à l'instar de la date du dépôt de la demande d'admission à la procédure de règlement conventionnel des dettes auprès de la Commission - doit suspendre de nouveau les voies d'exécution qui tendent au paiement d'une somme d'argent afin de préserver toutes les chances au débiteur de sortir de son impasse.

4.3. Modifications du délai d'aboutissement du redressement judiciaire (7 ans)

51. Le projet de loi vise à donner la faculté au juge de prévoir des mesures du plan de redressement judiciaire excédant la durée maximale du plan de 7 ans à condition que ces mesures concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale du débiteur surendetté et à condition que le plan de redressement judiciaire permette d'éviter la cession par le débiteur.

52. Ici encore, notre Chambre aimerait clarifier le texte à l'instar de ce qu'elle a fait sous le point 3.5. au sujet de l'article 8, paragraphe 3.

53. En outre, le projet confère la faculté au juge d'imposer un plan de redressement à titre probatoire dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire, ne pouvant dépasser la durée maximale de 5 ans. Ce plan à caractère probatoire s'adresse aux débiteurs qui sont dans une situation patrimoniale et financière compromise à un tel point qu'un plan de redressement judiciaire même septennal ne serait pas susceptible de redresser leur situation.

L'objectif d'un tel plan à caractère probatoire est de permettre au débiteur surendetté d'apprendre à gérer de manière responsable les éléments de son patrimoine, de réduire son train de vie et d'adopter une attitude plus responsable de nature à éviter le surendettement. Au cas où le juge impose un tel plan à des fins probatoires, l'exécution de ce plan constitue une condition supplémentaire à l'accès à la procédure du rétablissement personnel.

5. L'introduction du rétablissement personnel (RP) du débiteur (faillite civile) (3^e phase)

5.1. Conditions d'ouverture

54. La situation irrémédiablement compromise du débiteur est la condition préalable d'accès à la procédure: le débiteur doit être

- a) domicilié au Luxembourg et ayant des dettes non professionnelles et
- b) ne pas avoir organisé son insolvabilité.

Elle se caractérise par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre :

- les mesures du plan de redressement auxquelles les parties se sont accordées dans le cadre du règlement conventionnel (p.ex. refus des créanciers de consentir à un plan conventionnel de redressement ou au refus des créanciers de renoncer à une partie de leurs créances) ou bien

- les mesures proposées par la Commission de médiation dans le cadre du règlement conventionnel (p.ex. détérioration de la situation du débiteur pendant l'exécution du plan) et
- les mesures prévues dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire.

55. A l'instar de sa remarque formulée sous le point 4.1., la CSL est d'avis que la procédure de redressement judiciaire doit pouvoir être sursautée s'il se révèle que la situation financière est considérée comme étant irrémédiablement compromise par la Commission.

Voilà pourquoi elle propose de modifier les paragraphes 1, alinéa 2 et paragraphe 2 de l'article 21 nouveau, comme suit :

Article 21, paragraphe 1, alinéa 2

« La procédure de rétablissement personnel est subsidiaire au moins par rapport à la première phase de la procédure de règlement collectif des dettes. »

Article 21, paragraphe 2

« La situation irrémédiablement compromise se caractérise par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre :

- les mesures du plan de redressement auxquelles les parties se sont accordées dans le cadre du règlement conventionnel ou bien
- les mesures proposées par la Commission de médiation dans le cadre du règlement conventionnel ou bien
- les mesures prévues dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire.

56. Notre Chambre aimerait encore préciser que la procédure de rétablissement personnel ne peut être engagée par le débiteur seul alors que la procédure de redressement judiciaire est ouverte à toute partie intéressée.

Si par conséquent le débiteur fait une requête devant le juge de paix en vue de l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, il va de soi qu'il manifeste bien la volonté pour une telle procédure de sorte qu'il est inutile de préciser au nouvel article 21, paragraphe 3 que le débiteur doit donner son accord à l'ouverture d'une telle procédure. S'il en fait la requête, cela veut forcément dire qu'il le fait en toute connaissance de cause.

Voilà pourquoi notre Chambre est d'avis qu'il suffit de maintenir la première phrase et de supprimer les trois phrases subséquentes.

57. Si le débiteur surendetté a déjà fait l'objet d'un plan de redressement judiciaire à des fins probatoires, l'accès à la procédure de rétablissement personnel est encore subordonné à l'exécution dudit plan.

58. Au cas où le débiteur n'a pas fait l'objet d'un plan de redressement judiciaire à des fins probatoires dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire, le juge saisi a la faculté de subordonner l'accès à la procédure du rétablissement personnel à l'exécution d'un tel plan dont la durée maximale ne peut dépasser 5 ans.

5.2. Procédure

59. Le juge de paix convoque le débiteur et les créanciers connus à une audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, et s'il est d'avis que la situation du débiteur est

irréremdiablement compromise, il prononce un jugement d'ouverture de la procédure du rétablissement personnel.

60. Notre Chambre se doit toutefois de constater que le texte ne souffle mot sur ce qu'il advient si le juge de paix est d'avis que la situation matérielle du débiteur n'est pas irréremdiablement compromise. Va-t-il renvoyer le dossier devant la Commission chargée d'établir de nouveau un plan conventionnel de règlement des dettes (phase 1) ?

61. Notre Chambre réitère également sa revendication selon laquelle la suspension des voies d'exécution diligentées contre le débiteur doit jouer à partir du dépôt de la requête et non pas, comme indiqué dans le texte, à partir du jugement d'ouverture de la procédure du rétablissement personnel.

62. Un avis du jugement d'ouverture de la procédure du rétablissement personnel est publié au répertoire spécial.

63. Le juge peut désigner un mandataire, faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur.

64. Le juge saisi ou le mandataire désigné met en œuvre les mesures de publicité destinées à recenser les créanciers qui produisent leurs créances endéans un délai fixe.

65. Le mandataire, ou à défaut, le juge dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif. A compter du jugement prononçant l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, le débiteur ne peut aliéner ses biens sans l'accord du mandataire ou, à défaut de mandataire désigné, du juge.

66. Etant donné que notre Chambre se prononce pour la suspension des voies d'exécution à partir du dépôt de la requête en vue de l'ouverture de la procédure du rétablissement personnel, il faut également qu'à cet instant il soit interdit au débiteur d'aliéner ses biens, sauf bien sûr, l'accord du juge ou du mandataire.

La dernière phrase de l'article 22 prendra par conséquent la teneur suivante :

« A compter du dépôt de la requête en vue de l'ouverture de la procédure du rétablissement personnel, le débiteur ne peut aliéner ses biens sans l'accord du mandataire ou, à défaut, de mandataire désigné, du juge. »

67. Le juge dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif.

68. Le juge statue sur les éventuelles contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur, à l'exception des biens meublants nécessaires à la vie courante.

69. Il pourra exempter de la liquidation la résidence principale du débiteur surendetté dans la mesure où elle est indispensable pour sauvegarder les personnes du ménage d'une situation de détresse sociale à laquelle elles seraient exposées en cas de perte de leur domicile et dans la

mesure où le remboursement des prêts contractés pour son achat peut s'effectuer dans le cadre d'un plan de redressement judiciaire.

70. Le jugement qui arrête le plan le rend opposable à tous. En cas d'inexécution du plan le juge peut prononcer sa résolution.

71. Le juge désigne un liquidateur. Le jugement qui prononce la liquidation emporte de plein droit dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens. Ses droits et actions sur son patrimoine personnel sont exercés pendant toute la durée de la liquidation par le liquidateur.

72. Endéans les douze mois, le liquidateur est chargé de vendre les biens du débiteur.

73. Lorsque l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure. Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.

74. La clôture pour insuffisance d'actif entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé.

75. Si le juge estime que la liquidation judiciaire peut être évitée, le juge établit, le cas échéant sur proposition du mandataire, un plan de redressement judiciaire.

6. La création d'un répertoire spécial permettant d'informer les créanciers sur le déroulement de la procédure de surendettement du débiteur surendetté

76. Les débiteurs surendettés ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel font l'objet, à ce titre, d'une inscription au répertoire spécial pour une période de cinq ans à compter de la date du jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel ayant acquis autorité de chose jugée.

77. Notre Chambre juge excessive la façon de mettre au pilori un débiteur dont la situation matérielle irrémédiablement compromise échappe bien souvent à sa propre volonté par exemple en cas de perte d'emploi, de divorce ou de maladie.

Si le législateur donne au débiteur qui a fait l'objet d'un rétablissement personnel la possibilité de prendre un nouveau départ, alors il faut qu'il ait la chance de pouvoir commencer « une nouvelle vie » sans son passé hypothécaire.

Voilà pourquoi il incombe de savoir qui peut avoir accès à un tel registre.

L'article 28 y donne une réponse, néanmoins il reste des doutes.

Ainsi la banque auprès de laquelle le débiteur « rétabli » veut ouvrir un compte courant a-t-elle accès à ce registre si elle a un titre de créance qui n'a pas été payé par le débiteur en raison d'insuffisance d'actif? Qui contrôle si les personnes autorisées par la loi ont vraiment besoin des données à caractère personnel de telle ou telle personne figurant au répertoire spécial? Notre Chambre émet de sérieuses réserves en ce qui concerne un tel contrôle de la protection des intérêts des personnes figurant sur ce registre. Il importe de savoir si celui qui est en charge du traitement de ces données, soit le secrétaire de la Commission, soit le greffier,

dispose des informations et compétences nécessaires pour juger si une personne figurant sur ce registre est directement ou indirectement impliquée dans un litige.

7. Dispositions communes aux trois phases de règlement collectif des dettes

7.1. Révocation des différentes décisions et plans

78. La révocation de la décision d'admissibilité, du plan de redressement conventionnel ou judiciaire ou du jugement d'ouverture ou de clôture de la procédure de rétablissement personnel peut être prononcée par le juge de paix du domicile du débiteur surendetté à la demande du président de la Commission de médiation, du mandataire, du liquidateur ou du créancier intéressé lorsque le débiteur

- soit a remis des documents inexacts ;
- soit a fautivement augmenté son passif ou diminué son actif;
- soit a fait sciemment de fausses déclarations;
- soit a gravement violé les obligations qui lui sont imposées dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes.

Pendant une durée de 5 ans après le redressement, tout créancier peut demander au juge la révocation de celui-ci, en raison d'un acte accompli par le débiteur en fraude de ses droits.

En cas de révocation, les créanciers recouvrent le droit d'exercer individuellement leur action sur les biens du débiteur pour la récupération de la partie non acquittée de leurs créances.

79. La Chambre des salariés est assez réservée vis-à-vis de cette possibilité de révocation, lorsqu'on la situe dans la durée extrêmement longue que peut revêtir un règlement collectif des dettes, tel qu'elle est possible d'après le projet de loi. Ce n'est que dans le cas d'un raccourcissement des échéances, par exemple en offrant la possibilité de sursauter la 2^e phase, que cette possibilité de révocation pendant 5 ans serait acceptable.

80. Les délais de prescription sont suspendus pendant le délai fixé pour le plan de redressement et pendant la durée de la procédure de rétablissement personnel.

Toutefois les délais de prescription courent à l'encontre des créanciers n'ayant pas déclaré leurs créances dans le cadre de la procédure de règlement collectif des dettes, ceci pour éviter que des créanciers ne renoncent à déclarer leurs créances en spéculant sur la possibilité de recouvrer leurs créances, y compris les intérêts ayant pu courir sur l'ensemble des années écoulées, à un moment postérieur à la procédure de règlement collectif des dettes.

81. Cette innovation trouve l'accord de la Chambre des salariés.

7.2. Dettes exclues de toute remise, rééchelonnement ou effacement

82. Excepté l'accord du créancier, sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement:

- les dettes alimentaires;
- les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale;
- les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale.

83. L'alinéa 1^{er} de l'article 2 du texte coordonné intégrant le projet de loi exclut également les dettes professionnelles de la procédure de règlement collectif des dettes. La Chambre des salariés demande cependant de suivre l'exemple d'autres pays dont les législations permettent d'inclure les dettes professionnelles résultant de l'exercice antérieur d'une activité commerciale ou indépendante.

Ainsi, en France, depuis le 1^{er} janvier 2006, les personnes physiques ayant exercé une activité professionnelle indépendante, y compris une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, peuvent bénéficier, après la cessation de leur activité, des procédures de redressement et liquidation judiciaire, si leurs dettes sont, en tout ou partie, de nature professionnelle.

En Allemagne, le débiteur ayant exercé une activité économique indépendante est admis si ces conditions de fortune sont transparentes (*überschaubar*) et s'il n'existe pas de créances envers lui provenant d'anciens salariés. Les conditions de fortune sont considérées comme étant transparentes s'il existe moins de 20 créanciers au moment de la demande en vue d'un rétablissement personnel.

7.3. Déchéance du bénéfice des dispositions de la loi sur le surendettement

84. Est déchue du bénéfice des dispositions de la loi sur le surendettement:

- toute personne qui a organisé son insolvabilité;
- toute personne qui a détourné ou dissimulé, ou tenté de détourner et dissimuler, l'ensemble ou une partie de ses biens;
- toute personne, qui sans l'accord de ses créanciers, de la Commission de médiation ou du juge, a aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts ou a procédé à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure de règlement collectif des dettes.

85. Ces dispositions n'appellent pas de commentaire de notre Chambre.

* * *

86. Comme la Chambre des salariés l'a décrit dans les observations générales du présent avis, elle estime que le projet de loi adopte une position très restrictive envers les débiteurs surendettés. La voie du rétablissement personnel, qui trouve l'accord explicite de notre Chambre, n'est ouverte aux personnes surendettées que si celles-ci sont prêtes à franchir un nombre considérable d'obstacles. La Chambre des salariés demande par conséquent au Gouvernement de réformer le projet de loi en vue de mieux permettre un nouveau départ dans la dignité aux personnes dont la situation financière est irrémédiablement compromise.

La Chambre des salariés se prononce en outre en faveur de dispositions concernant la prévention du surendettement dans la loi, ayant pour objet l'information du consommateur, la limitation de la publicité sur le crédit et la responsabilité sociale des établissements de crédit.

La transposition rapide de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs afin de promouvoir le crédit responsable permettrait de faciliter une politique de prévention.

Dans ce domaine, la Chambre des salariés invite les établissements de crédit à privilégier de nouveau une politique qualitative de conseil envers la clientèle au détriment d'une simple

politique quantitative de maximisation des ventes de produits bancaires. Le consommateur, avant d'être lié par un contrat de crédit, doit disposer des informations précontractuelles les plus claires et les plus complètes afin de pouvoir prendre une décision en pleine connaissance des sommes à rembourser ainsi que des frais accessoires du contrat.

Une politique plus prudente en matière de prêts à la consommation, responsabilisant et les prêteurs et les emprunteurs, renforcerait l'adhésion des contribuables à la législation sur le surendettement.

Luxembourg, le 15 octobre 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité par les membres de l'assemblée plénière.