

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi

- a) portant sur la prévention du surendettement et la lutte contre le surendettement et**
- b) portant modification de l'article 1er du titre préliminaire du code de procédure civile**

Par dépêche du 9 février 1998, Madame le Ministre de la Famille a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il y a tout d'abord lieu de se féliciter sur l'exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles, qui sont très clairs et explicites. A une époque où le Gouvernement - habitué à voir la majorité parlementaire ratifier, le plus souvent sans discussion digne de ce nom, la presque totalité de ses initiatives - considère les documents précités comme des formalités embarrassantes et se contente dans la plupart des cas à paraphraser ses projets au lieu de les expliquer et de les commenter, la qualité de ces textes représente en effet un changement qu'il faut apprécier à sa juste valeur.

Depuis des années déjà, le personnel oeuvrant dans le domaine social exige l'intervention de l'Etat dans la prévention du surendettement, non pas en créant, comme en 1993, un service national de lutte contre le surendettement - qui n'est qu'un simple organe d'information et de conseil sans moyens financiers - mais en intervenant directement.

Le projet sous avis marque donc maintenant la volonté du ministère de la Famille d'aider les personnes physiques se trouvant dans des situations telles qu'elles ne disposent plus des moyens indispensables pour faire face à leurs obligations de remboursement et pour garantir leur subsistance et celle de leur famille.

L'on pourrait en quelque sorte considérer le projet sous avis comme la suite logique de la loi du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti.

En effet, alors que la loi précitée a pour but de venir en aide aux personnes ne disposant au départ pas des revenus indispensables pour mener une vie décente, le projet sous avis entend à présent s'occuper également des personnes physiques surendettées, c'est-à-dire des personnes qui au départ disposaient des moyens nécessaires pour vivre, mais qui par le fait d'un surendettement ne peuvent plus subvenir à leurs besoins les plus élémentaires.

Il est bien connu - et les dossiers du service national de lutte contre le surendettement sont là pour le prouver - que les personnes concernées ne proviennent pas uniquement des milieux sociaux les plus défavorisés. En effet, d'après les statistiques figurant à l'exposé des motifs, deux tiers d'entre elles sont des ouvriers ou des employés, donc des salariés disposant de revenus réguliers et souvent même élevés. Sans perdre de vue que de nombreux cas de surendettement sont nés à la suite d'une perte d'emploi ou d'un autre coup du sort, il paraît cependant que dans la majorité des cas, les problèmes proviennent du fait que les intéressés vivent, sans qu'ils le fassent nécessairement à dessein, au-dessus de leurs moyens.

Ce qui aggrave considérablement le problème du surendettement au Grand-Duché de Luxembourg, c'est l'extrême facilité avec laquelle des prêts peuvent être obtenus, et cela non pas uniquement auprès d'établissements financiers de la place, mais avant tout auprès de certains établissements de crédit de la province du Luxembourg belge, souvent à des taux d'intérêt qu'on doit qualifier d'usuraires.

On ne peut évidemment pas interdire aux gens de s'approvisionner en capital à l'étranger. Or, si l'on compare le nombre des dossiers dont le service national de lutte contre le surendettement est saisi (1.068) avec le nombre des ménages officiellement recensés par le STATEC (144.700 au 1.3.1991), l'on constate que le nombre des ménages privés qui sont surendettés - et qui ont eu recours audit service - s'établit à 7,38‰. Comme un seul cas en est déjà un de trop, il est donc nécessaire de légiférer en la matière, en donnant une base légale à la prévention du surendettement et à la lutte contre ce phénomène.

Prévenir le surendettement sera toutefois une tâche ardue, étant donné qu'en principe, les personnes en détresse ne s'adresseront au service concerné que lorsqu'il sera trop tard. Au Service National d'Information et de Conseil (art. 3) incombe donc une tâche de longue haleine pour réaliser sa mission première, qui devrait être la prévention par l'éducation, au niveau familial et scolaire, et qui devrait consister dans le développement du bon sens critique vis-à-vis de toute publicité agressive et mensongère.

Les principales missions du nouveau service national d'information et de conseil consisteront à "*établir des plans conventionnels de redressement*" et à "*participer aux procédures de règlement des dettes*", pour les débiteurs "*malheureux de bonne foi*", formule qui exclut du bénéfice de la loi "*les personnes qui sciemment ont organisé leur insolvabilité*".

Une importante innovation du projet - si l'on se remémore que le service national de lutte contre le surendettement a été créé en 1993 déjà - réside dans l'institution d'un "*fonds d'assainissement et de secours*" destiné à aider les surendettés dans des conditions déterminées.

Sur avis motivé des instances de règlement de dettes, la commission de médiation peut, sur demande du débiteur, accorder un prêt de consolidation de dettes.

Sur base de l'expérience du service national de lutte contre le surendettement, le ministère de la Famille prévoit d'inscrire un montant de cinq millions de francs au budget de l'Etat. La Chambre a de sérieux doutes que ce montant soit suffisant. Toujours est-il que l'article 33 du projet de loi prévoit que le fonds est doté d'un budget annuel par le Gouvernement. Il n'y a donc aucune limite vers le haut et le Gouvernement peut agir à sa guise. L'unique limite réside dans le plafonnement du prêt de consolidation à 50.000 LUF au n.i. 100. En principe, le taux d'intérêt correspondra au taux d'intérêt légal, qui est toutefois susceptible d'être supprimé ou réduit par décision de la commission de médiation.

La principale innovation du projet est l'institution d'une procédure judiciaire de redressement par le tribunal de paix du domicile du débiteur, procédure qui mènera à des jugements liant toutes les parties.

L'article 5 du projet prévoit que les établissements de crédit accordant des prêts aux particuliers sont *invités* - il n'y aura donc aucune obligation, même si le commentaire affirme que "*cet article prévoit une participation*" et qu'il y est question de "*dotations annuelles minimales*" - à participer aux mesures de prévention du service à créer, moyennant des dotations annuelles minimales de 10.000 LUF au n.i. 100. Qu'en sera-t-il des établissements qui refuseraient de participer? Les établissements de crédit qui verseront leur "*aumône*" auront-ils meilleure conscience? Ne serait-il pas préférable de prévoir une disposition légale qui fixe d'office au taux d'intérêt légal le taux d'intérêt à payer par une personne physique reconnue comme surendettée? Cette mesure ferait peut-être réfléchir les établissements de crédit!

Il faut par ailleurs regretter que le projet sous avis ne prévoie de régler "*que*" le problème des personnes surendettées. Une attitude louable en soi, mais le projet ne comporte pas la moindre disposition pour limiter la facilité avec laquelle les établissements de crédit accordent des prêts. Ne devrait-on pas prévoir une banque de données reprenant les personnes physiques reconnues comme mauvais payeurs par exemple, banque de données qui devrait être consultée impérativement avant tout octroi de prêt à la consommation?

Nonobstant ces deux remarques, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que l'ensemble des mesures prévues par le projet permettra d'endiguer le phénomène du surendettement et de secourir efficacement des personnes que leur imprévoyance ou un coup du sort a rendues insolvables.

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet un avis favorable sur le projet, dont le texte n'appelle pas de critique de sa part.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 mai 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN