

**Loi du 8 décembre 2000 sur le Surendettement**  
**Rapport Quinquennal pour la Chambre des Députés**

**Table des Matières**

	<b>page</b>	
<b>Avant-propos</b>	<b>4-5</b>	
<b>Titre I</b>	<b>Historique</b>	
	<b>6-14</b>	
<b>Chapitre 1</b>	<b>Création et fonctionnement du Service National de Lutte contre le Surendettement</b>	6-8
<b>Chapitre 2</b>	<b>Base légale pour combattre le surendettement</b>	9-10
<b>Chapitre 3</b>	<b>Statistiques concernant le fonctionnement du Service National de Lutte contre le Surendettement</b>	11-14
<b>3.1.</b>	<b>Service commun de la Croix Rouge Luxembourgeoise et de la Ligue Luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales (Ligue)</b>	11
<b>3.2.</b>	<b>Service d'Inter-Actions Faubourgs (IAF)</b>	11
<b>3.3.</b>	<b>Service National de Lutte contre le Surendettement (IAF et Ligue)</b>	12
<b>3.3.1.</b>	Nombre de demandes et nombre de dossiers ouverts	12
<b>3.3.2.</b>	Situation socio-professionnelle des clients	13
<b>Chapitre 4</b>	<b>Activités dans la prévention du surendettement</b>	14
<b>Titre II</b>	<b>Situation Actuelle</b>	<b>15-32</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Entrée en vigueur de la loi et des règlements grand-ducaux y afférents</b>	15
<b>Chapitre 2</b>	<b>Phase du règlement conventionnel des dettes</b>	16-28
<b>2.1.</b>	<b>Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS)</b>	16-21
<b>2.1.1.</b>	Demandes adressées au SICS et dossiers ouverts par le SICS de 2001 à 2005	17
<b>2.1.2.</b>	Profil des clients s'adressant au SICS	17-21
<b>2.2.</b>	<b>Commission de médiation en matière de surendettement (CM)</b>	21-28
<b>2.2.1.</b>	Dossiers traités par la CM	22
<b>2.2.2.</b>	Décisions prises par la CM	23
<b>2.2.3.</b>	Profil des clients de la CM	24-28

<b>Chapitre 3</b>	<b>Phase judiciaire devant la Justice de Paix</b>	29
<b>Chapitre 4</b>	<b>Fonds d'assainissement en matière de surendettement (Fonds)</b>	29-30
<b>Chapitre 5</b>	<b>Prévention en matière de surendettement</b>	31-32
<b>5.1.</b>	<b>Durée de la campagne</b>	31
<b>5.2.</b>	<b>Outils utilisés pendant la campagne</b>	31-32
<b>5.3.</b>	<b>Coût de la campagne</b>	32
<b>Titre III</b>	<b>Problèmes rencontrés et réflexions quant à la réforme de la loi</b>	<b>33-59</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>Réflexions sur l'introduction d'un système de faillite civile dans notre législation applicable en matière de surendettement</b>	33-51
<b>1.1.</b>	<b>Position du problème</b>	33-34
<b>1.2.</b>	<b>Cas de la France</b>	34-37
<b>1.2.1.</b>	Conditions du déclenchement de la procédure du rétablissement personnel	36
<b>1.2.2.</b>	Effets de la faillite civile	36-37
<b>1.3.</b>	<b>Cas de la Belgique</b>	37-40
<b>1.3.1.</b>	Conditions du recours judiciaire à une remise des dettes	38-39
<b>1.3.2.</b>	Effets du recours judiciaire à la remise des dettes	39-40
<b>1.4.</b>	<b>Cas de la République fédérale d'Allemagne</b>	40-43
<b>1.4.1.</b>	Déroulement de la procédure de faillite civile allemande et la procédure spéciale de la remise des dettes restantes	40-41
<b>1.4.2.</b>	Effets de la procédure de faillite civile en droit allemand « Verbraucherinsolvenz »	41
<b>1.4.3.</b>	Procédure de la remise des dettes restantes « Restschuldbefreiungsverfahren »	42-43
<b>1.5.</b>	<b>Cas de l'Autriche</b>	44-46
<b>1.5.1.</b>	Conditions d'accès à la procédure judiciaire de la faillite civile	44
<b>1.5.2.</b>	Effets de la procédure de redressement judiciaire « gerichtliches Regulierungsverfahren »	45
<b>1.5.3.</b>	Concordat « Zwangsausgleich »	45
<b>1.5.4.</b>	Procédure relative à l'établissement d'un plan de redressement « Zahlungsplanverfahren »	46
<b>1.5.5.</b>	Procédure de la réalisation des éléments d'actif du patrimoine du débiteur surendetté « Abschöpfungsverfahren »	46

<b>1.6.</b>	<b>Discussion</b>	47-52
<b>Chapitre 2</b>	<b>Autres éléments pour une réforme de la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement</b>	52-59
<b>2.1.</b>	<b>Problèmes relatifs à l'introduction de la demande de surendettement</b>	52-55
<b>2.1.1.</b>	Rôle de la Commission de médiation	52-54
<b>2.1.2.</b>	Conditions relatives à l'introduction d'une demande devant le SICS	54-55
<b>2.2.</b>	<b>Suspension des voies d'exécution et autres effets liés à l'introduction de la demande de surendettement</b>	55-57
<b>2.3.</b>	<b>Assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances</b>	57
<b>2.4.</b>	<b>Introduction d'une procédure au profit du débiteur lorsqu'il apparaît que sa situation est irrémédiablement compromise</b>	58
<b>2.5.</b>	<b>Durée des plans</b>	58-59
	<b>Index des abréviations utilisées dans le rapport</b>	60
	<b>Relevé des tableaux</b>	61-62

## Avant-propos

La loi du 8 décembre 2000

- a) concernant la prévention du surendettement et portant introduction d'une procédure de règlement collectif des dettes en cas de surendettement,
- b) portant modification du Livre 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> Titre, Article 4 du Nouveau Code de procédure civile

dispose dans son article 31 que « le Gouvernement présentera à la Chambre des Députés, dans un délai de cinq ans suivant la mise en vigueur de la présente loi, un rapport sur son application ».

Afin de pouvoir apprécier et faire une évaluation de l'application de la loi, il est important pour le Gouvernement de tirer un bilan après un délai de 5 ans à partir de la mise en vigueur de la loi. Par ailleurs, l'accord de coalition de 2004 prévoit de procéder à une modification des procédures prévues dans le cadre de la loi du 8 décembre 2000 et d'examiner la possibilité d'introduction d'un principe de la « faillite civile » pour les personnes privées.

L'analyse du développement de l'endettement depuis les années 80 a mis clairement en évidence un phénomène bien réel, le surendettement, c'est-à-dire la situation dans laquelle une personne ne peut plus, sur une période plus ou moins longue, faire face à ses obligations contractuelles et ne dispose plus des moyens indispensables à sa subsistance et à celle de sa famille.

La réglementation ainsi proposée en l'an 2000 constituait un ensemble de mesures répondant aux objectifs énumérés à l'article 2 de l'exposé des motifs à savoir :

- examiner le phénomène du surendettement,
- prévenir le surendettement,
- secourir les personnes physiques surendettées,
- appuyer les professionnel(le)s du travail éducatif et social confrontés à des situations de surendettement.

Les grands axes du projet de loi n° 4409 sont donc apparus comme constituant des éléments indispensables à la lutte contre le phénomène du surendettement et proposant ainsi, dans un contexte de lutte contre l'exclusion sociale, une aide réelle à des personnes qui risqueraient de se retrouver en marge de la société. Mais la problématique de ce phénomène est vaste et les dossiers des surendettés sont complexes.

Aucun cas ne se présente de la même manière et l'aide nécessaire diffère souvent considérablement d'un dossier à l'autre. Il n'y a pas de profil type unique du surendetté.

L'analyse des dossiers traités met également en évidence que le Luxembourg suit la tendance internationale. Le phénomène du surendettement se caractérise de moins en moins par un cumul imprudent de crédits, mais cède plutôt sa place à un surendettement passif, dû à des circonstances imprévues comme le chômage, la maladie, le divorce ou la séparation.

Au niveau des procédures (conventionnelles et judiciaires) il s'est révélé qu'une multitude d'événements, prévisibles ou non, sont souvent venus modifier les données de départ et ont impliqué une adaptation des plans.

A travers ce rapport, les auteurs ont voulu non seulement démontrer l'ampleur du travail que les procédures impliquent, mais également recenser les difficultés d'application propres à la loi.

C'est son application qui a révélé les imperfections et qui guide les adaptations à apporter au texte législatif actuel.

Soucieux de soumettre par le présent rapport des informations aussi complètes que possible (Titre I et II), il a paru évident de faire d'ores et déjà des propositions concrètes de modifications (Titre III) du texte.

## **Titre I : HISTORIQUE**

### **Chapitre 1 : Création et fonctionnement du Service National de Lutte contre le Surendettement**

Depuis la fin des années 80, le recours à des prêts personnels alloués de plus en plus facilement pour des biens de consommation a pris rapidement de l'ampleur. Les achats à tempérament et la possession de cartes de crédit se sont multipliés et banalisés.

Parallèlement le phénomène du surendettement va également s'amplifier dans toutes les classes sociales. La fragilisation de l'équilibre financier liée aux causes énumérées ci - avant ne résiste guère aux aléas de l'existence tels que la survenue d'un accident, d'une maladie, d'une perte d'emploi, d'un divorce, etc....

Devant ce constat, le Gouvernement décide de se doter d'instruments et de moyens pour combattre le surendettement.

Ainsi, dans sa séance du 12 juillet 1991, le Conseil de Gouvernement décide : « ... de constituer une commission afin de faire l'analyse de la question et de réfléchir sur l'éventualité d'un dispositif d'intervention permettant de prévenir des situations de surendettement ».

Cette commission est constituée de représentants des Ministères de la Justice, de la Sécurité Sociale, du Trésor, du Logement et de l'Urbanisme, de la Famille et de la Solidarité, de l'Association des Banques et Banquiers, de la Banque et Caisse d'Epargne de l'État, ainsi que de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs.

Elle adopte une approche pragmatique et désigne par surendettement les situations où le revenu d'un ménage est insuffisant pour répondre à la globalité des obligations encourues. Les estimations sur la fréquence du phénomène restent fort divergentes. En se basant sur les chiffres des pays voisins, on arrive pour le Luxembourg à un total de 5.000 ménages, soit 13.000 personnes directement touchées par le phénomène du surendettement.

Au 2<sup>ème</sup> semestre 92, le Conseil de Gouvernement approuve les conclusions du rapport final de la Commission et décide de la création d'un service de consultation conventionné de droit privé. C'est ainsi que le « Service National de Lutte contre le Surendettement » débute en 1993. Il est géré par la Croix-Rouge et par la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales. Ce service avait notamment comme mission des activités telles que :

- le conseil technique des travailleurs sociaux et des familles en matière d'opérations de crédit et d'assainissement de dettes ;
- l'établissement de contacts avec des instituts financiers et d'autres créiteurs potentiels ;
- la mise en place de formations et supervisions des multiplicateurs et travailleurs sociaux intervenant auprès des familles surendettées ;
- la participation à l'organisation de mesures préventives.

En 1993, année de démarrage, le service est saisi de 171 demandes, dont 43 dossiers vont trouver une solution et permettre aux demandeurs de retrouver un nouvel équilibre financier pour le paiement de leurs dettes.

En octobre 1996, le Service ouvre une antenne à Ettelbrück.

D'autres associations du domaine social, confrontées à cette problématique par l'intermédiaire des personnes qui viennent les consulter, ont également essayé de déployer des efforts pour combattre le surendettement. C'est le cas notamment pour l'asbl Inter-Actions Faubourgs qui crée en 1990 un groupe de travail spécifique pour les questions de surendettement. A la suite, en 1991, l'asbl met en place, par ses propres moyens, un service de consultation en matière de surendettement.

Conscients de l'ampleur du problème les trois acteurs du terrain, la Croix Rouge Luxembourgeoise, Inter-actions Faubourgs et la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales, en collaboration avec le Ministère de la Famille, vont unir officiellement leurs efforts sous la forme d'un accord de coopération, signé en 1996. Vu l'ampleur du surendettement des particuliers constatée à l'époque, les organismes précités ont décidé de joindre leurs efforts au niveau de l'organisation du Service National de Lutte contre le Surendettement. Cette coopération doit aboutir à ce que :

- le Service soit disponible à tous les résidents du territoire luxembourgeois, via la création d'antennes régionales,
- les prestations offertes restent dans des limites économiquement rationnelles,
- la qualité des services offerte aux clients soit identique et d'une même efficacité, quelque soit l'endroit où l'aide est demandée,

- les clients aient la possibilité de demander l'aide auprès de l'antenne régionale de leur choix.

Les parties signataires ont pour objectif de renforcer leurs activités en coordonnant leurs actions dans le cadre du « Service National de Lutte contre le Surendettement » dans, entre autres, les domaines suivants :

- établissement de stratégies d'interventions et de préventions,
- coordination des traitements des dossiers au niveau des antennes régionales,
- concertations en matière de relations publiques au niveau national et international.

L'accord de coopération prévoit la constitution d'un comité de concertation composé de représentants de la Croix Rouge Luxembourgeoise, d'Inter-Actions Faubourgs asbl, de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales, du Ministère de la Famille, ainsi que des Chargés de direction des antennes régionales et du Directeur du Service national d'assistance sociale polyvalente. Les parties signataires de l'accord de collaboration invitent des délégués du Ministère de la Sécurité Sociale, de la Fédération Caritas et de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs à assister aux réunions du comité de concertation.

Le comité de concertation peut constituer des groupes de travail, dont notamment une commission d'examen en charge des dossiers ouverts par les antennes régionales.

Pour assurer la couverture territoriale complète par le Service National de Lutte contre le Surendettement, l'accord de collaboration prévoit la création d'antennes régionales à Luxembourg, Ettelbrück et Esch/Alzette. Les 2 premières sont gérées par la Croix Rouge et par la Ligue, la 3<sup>e</sup> par Inter-Actions Faubourgs. L'accord prévoit l'autonomie de fonctionnement des antennes et la liberté pour le client de choisir l'antenne du service. Par ailleurs l'accord prévoit que le comité de concertation veille à ce que les mêmes dossiers ne soient pas traités simultanément par plusieurs antennes.

Le Ministère de la Famille décide de participer aux frais de fonctionnement des antennes par voie de convention. C'est ainsi que l'asbl Inter-Actions Faubourgs sous la dénomination « Service de consultation en économie sociale et familiale », va en 1997 signer une convention avec le Ministère de la Famille pour assurer le salaire d'une assistante sociale qui prend en charge la circonscription Sud, permettant ainsi d'aboutir à une présence équilibrée du service dans les trois régions du pays.



## **Chapitre 2 : Base légale pour combattre le surendettement**

Le Code civil prévoit un certain nombre de dispositions légales qui d'une part atténuent les droits des créanciers et d'autre part peuvent contribuer à venir en aide au débiteur en difficulté, règles, selon lesquelles le Service National de Lutte contre le Surendettement orientait son travail.

Il s'agissait notamment des dispositions légales suivantes:

- l'article 1244 alinéa 2 du Code civil, qui permet aux juges, au vu de la position du débiteur et en leur demandant d'user de ce pouvoir avec grande réserve, d'accorder des délais modérés pour le paiement et de surseoir à l'exécution des poursuites, toutes choses demeurant en état ;
- l'article 728 du nouveau code de procédure civile qui énumère certains biens meubles du débiteur qui ne peuvent être saisis ;
- les règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes, dispositions légales et réglementaires aux termes desquelles les rémunérations, pensions et rentes ne sont saisissables ou cessibles qu'à raison d'un certain pourcentage, défini en fonction de 5 tranches de revenus ;
- l'article 18 de la loi modifiée sur les baux à loyer du 14 février 1955, en vertu duquel le juge de paix peut accorder jusqu'à 9 mois de sursis à un locataire condamné au déguerpissement.

Selon Monsieur Michel NEYENS, dans son article sur « La nouvelle loi sur le surendettement »<sup>1</sup>, le code civil prévoit la « déconfiture civile », qui n'est pas un régime juridique déterminé et défini dans le code civil comme cela est le cas pour la faillite dans le code de commerce. En effet le code civil n'organise que partiellement les effets d'une déconfiture dans quelques articles épars du code, tels notamment l'article 1613 sur la vente, l'article 1913 sur la rente, l'article 2003 sur le mandat, l'article 2032 sur la caution etc...

Dans cet ordre d'idées il convient de citer l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 mars 1915 concernant la protection des débiteurs domiciliés dans le Grand-Duché de Luxembourg aux termes duquel « *indépendamment de la faculté leur accordée par l'article 1244 du Code civil, les juges pourront, en toute matière, et quelque soit le titre du créancier, en vertu d'une décision non susceptible de recours à constater par simple note au plumitif, surseoir à la continuation de toute poursuite contre des débiteurs dont la situation leur paraîtra mériter cette faveur.* ».

---

<sup>1</sup> Voir article de Monsieur NEYENS sur « La nouvelle loi sur le surendettement » publié au bulletin luxembourgeois des questions sociales de l'ALOSS – volume 9 – à la page 151 ainsi que la note en bas de page n° 40 publiée en bas de page dudit article.

A côté des dispositions du Code civil ou des lois spéciales, permettant au débiteur d'avoir un certain répit, il convient de renvoyer à un certain nombre de directives ayant pour objet la protection du consommateur, telles notamment les directives n° 93/123CEE ; 85/577CEE ; 97/7CEE ; etc..).

Si les textes précités permettent déjà à l'époque de fournir une base juridique aux décisions visant à soulager les personnes en situation de surendettement, il n'existait toutefois pas de législation cohérente applicable au surendettement.

En considération de l'évolution législative et afin de mieux pouvoir faire face au phénomène du surendettement, il est vite apparu que seule une nouvelle législation pouvait contribuer à trouver des solutions aux problèmes les plus graves d'endettement.

Cette situation a conduit le 12 février 1998 au dépôt du «projet de loi n° 4409» :

- a) portant sur la prévention du surendettement et la lutte contre le surendettement et
- b) portant modification de l'article 1<sup>ier</sup> du titre préliminaire du code de procédure civile,

projet qui a été voté le 16 octobre 2000 par la Chambre des Députés, projet, qui a été signé le 8 décembre 2000 et qui a été publié le 27 décembre 2000 au Mémorial A (N°136).

Dans ce contexte, il est permis de rappeler que déjà le 6 juillet 1993, feu l'honorable Député Marc Zanussi avait déposé, sous le No 3813, la « Proposition de loi au sujet du règlement des situations de surendettement des particuliers ». Ce projet prévoyait certaines grandes lignes reprises dans la loi actuelle, telle notamment l'idée de faire précéder la phase juridique 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.

### **Chapitre 3 : Statistiques concernant le fonctionnement du Service National de Lutte contre le Surendettement**

Quelques statistiques permettent d'illustrer le travail fourni par les services depuis leur création jusqu'à la fin de 2000 ; soit de 1993 à 2000 pour le Service commun de la Croix Rouge Luxembourgeoise et de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales et de 1992 à 2000 pour le Service d'Inter-Actions Faubourgs.

#### **3.1. Service commun de la Croix Rouge Luxembourgeoise et de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales (Ligue)**

**Tableau 1**

<b>Année</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Total</b>
<b>Nombre de Demandes</b>	<b>171</b>	<b>257</b>	<b>258</b>	<b>382</b>	<b>310</b>	<b>265</b>	<b>1 643</b>

Le tableau ci-dessus reflète le travail fourni par le Service National de Lutte contre le Surendettement depuis sa création en 1993 et laisse entrevoir que ce service a basé ses statistiques sur toutes les demandes qui lui ont été adressées, sans que chaque intervention ait forcément abouti à l'ouverture d'un dossier. Un très fort afflux de demandes a été enregistré en 1996 (382 demandes). Cependant le nombre de demandes a de nouveau régressé au cours des 2 années suivantes.

#### **3.2. Service d'Inter-Actions Faubourgs (IAF)**

**Tableau 2**

<b>Année</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Total</b>
<b>Nombre de Dossiers</b>	<b>52</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>65</b>	<b>53</b>	<b>58</b>	<b>95</b>	<b>469</b>

A partir des données fournies par l'asbl Inter-Actions Faubourgs, on constate que le Service de consultation en économie sociale et familiale a établi des statistiques en considérant les dossiers ouverts pour des clients qui venaient effectivement aux consultations. Entre 1992 et 1998 on constate qu'il y a eu une légère hausse en 1994 (78 dossiers) et une forte hausse en 1998 avec l'ouverture de 95 dossiers.

### **3.3. Service National de Lutte contre le Surendettement (IAF et Ligue)**

Après la signature de l'accord de collaboration en 1996, la Croix Rouge Luxembourgeoise et la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales ont harmonisé leurs statistiques. De ce fait, il est possible de disposer depuis pour l'an 1999 de statistiques comparables, relatant le nombre de demandes initialement adressées à chacun des Services et du nombre de dossiers ouverts par chaque Service.

#### **3.3.1. Nombre de demandes et nombre de dossiers ouverts**

**Tableau 3**

<b>Année</b>	<b>1999</b>			<b>2000</b>			<b>Total</b>		
<b>Organisme</b>	<b>IA</b>	<b>Ligue</b>	<b>Total</b>	<b>IA</b>	<b>Ligue</b>	<b>Total</b>	<b>IA</b>	<b>Ligue</b>	<b>Total</b>
<b>Nombre de Demandes</b>	pas disponible	235	pas disponible	136	292	428	pas disponible	<b>527</b>	pas disponible
<b>Nombre de Dossiers</b>	122	179	301	99	214	313	<b>221</b>	<b>393</b>	<b>614</b>

On constate que le Service d'Inter-Actions ouvre une centaine de dossiers par an. Le Service de la Ligue, qui doit gérer une population plus vaste, comme il a en charge le Nord et le Centre du Pays, reçoit environ le double en demandes par an et ouvre aussi chaque année environ un nombre double de dossiers par rapport au Service d'Inter-Actions.

### 3.3.2. Situation socio-professionnelle des clients

**Tableau 4**

Année	1999			2000			Total			
	IA	Ligue	Total	IA	Ligue	Total	IA	Ligue	Total	%Total
Indépendant	7	9	<b>16</b>	0	8	<b>8</b>	7	17	<b>24</b>	<b>3,9%</b>
Employé Privé	14	29	<b>43</b>	11	46	<b>57</b>	25	75	<b>100</b>	<b>16,3%</b>
Fonctionnaire	5	7	<b>12</b>	4	8	<b>12</b>	9	15	<b>24</b>	<b>3,9%</b>
Ouvrier	63	74	<b>137</b>	53	99	<b>152</b>	116	173	<b>289</b>	<b>47,1%</b>
Chômeur	9	14	<b>23</b>	12	9	<b>21</b>	21	23	<b>44</b>	<b>7,2%</b>
Bénéficiaire du RMG	12	25	<b>37</b>	8	17	<b>25</b>	20	42	<b>62</b>	<b>10,1%</b>
Bénéficiaire d'une Pension/Rente	12	21	<b>33</b>	11	27	<b>38</b>	23	48	<b>71</b>	<b>11,6%</b>
<b>Totaux</b>	122	179	<b>301</b>	99	214	<b>313</b>	221	393	<b>614</b>	<b>100%</b>

Le fait de saisir des statistiques convergentes, permet aussi de comparer les clients des 2 Services à travers des données, comme par exemple la situation professionnelle des clients ayant effectivement ouvert un dossier auprès d'un des Services.

Déjà pendant les années 1999 et 2000, les ouvriers constituaient la partie de la population qui avait le plus souvent recours aux Services, suivis par les employés privés, les bénéficiaires d'une pension ou d'une rente, les bénéficiaires du RMG et les chômeurs.

## **Chapitre 4 : Activités dans la prévention du surendettement**

Dès le départ et pour tous les acteurs impliqués dans la lutte contre le surendettement, il était clair que seule une prévention le plus en amont possible pouvait éviter, ou du moins atténuer les drames humains liés à ces situations déplorables.

C'est dans cette optique que les Services ont pris une série d'initiatives relayées par des partenaires sur le terrain :

- Conception de 2 affiches de sensibilisation en collaboration avec l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs, le Ministère de la Famille et de la Solidarité et le Ministère de l'Economie ;
- participation à des manifestations telles la Foire internationale d'automne, l'Année internationale de la Famille, la Semaine Nationale du Logement ;
- organisation d'une Exposition itinérante à Luxembourg, Dudelange et Ettelbrück ;
- cours de formation en matière de combat contre le surendettement, destinés aux intervenants sociaux ;
- participation à des émissions radio- et télédiffusées ;
- publication d'articles de presse sur le phénomène du surendettement ;
- participation à des initiatives de prévention dans un cadre transfrontalier ;
- projet de prévention transfrontalier ciblant un public de 8 à 18ans « Les jeunes et l'argent » ;
- publication de brochures et de dépliants tels : le « Vademecum du surendettement (Ligue) » ; le « glossaire de terminologie allemand/français (Inter-Actions) » ; « Éviter le surendettement (Ligue) » ; « Surendettement : l'impasse après l'ivresse de la consommation [en langue française et allemande] (Croix Rouge + Ligue) » ; « Des dettes – que faire ? [en langue française et allemande] (Inter-Actions) » ; « Comment gérer vos dettes ? [en langue française et allemande] (Caritas, Croix Rouge, Ligue, Ministère de la Famille et de la Solidarité, Ministère de la Sécurité Sociale, Union Luxembourgeoise des Consommateurs) » ; « Jeunes consommateurs – Jeunes consom'acteurs (Inter-Actions, CTRC-Lorraine, GAS-Province du Luxembourg, Centre coopératif de la consommation-Bruxelles) » ; « Budget ficelé...soucis balayés (Inter-Actions, CTRC-Lorraine, GAS-Province du Luxembourg) ».

## **Titre II : SITUATION ACTUELLE**

### **Chapitre 1 : Entrée en vigueur de la loi et des règlements grand-ducaux y afférents**

Les préliminaires présentés sous le chapitre « Historique » ont finalement conduit à la :

#### **Loi du 8 décembre 2000<sup>2</sup>**

- a) concernant la prévention du surendettement et portant introduction d'une procédure de règlement collectif des dettes en cas de surendettement;**
- b) portant modification du Livre 1er, Titre 1er, Article 4 du Nouveau Code de procédure civile**

et aux 2 règlements grand-ducaux d'exécution suivants :

- Règlement grand-ducal du 17 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de la Commission de médiation dans le cadre de la loi sur le surendettement<sup>3</sup>
- Règlement grand-ducal du 12 octobre 2001 portant organisation et fonctionnement du Service d'information et de conseil en matière de surendettement<sup>4</sup>.

Le laps de temps de plus de 6 mois qui s'est écoulé entre l'entrée en vigueur de la loi et des règlements grand-ducaux s'explique par le fait que la loi dans son article 3 dispose que : « *L'introduction de la demande formelle du débiteur auprès du Service d'information et de conseil en matière de surendettement entraîne de plein droit la suspension des procédures d'exécution en cours sur les biens meubles ou immeubles du débiteur, à l'exception des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur portant sur des dettes alimentaires.* »

En vue de trouver une solution pour placer l'argent en provenance des mesures d'exécution suspendues, les Services du Ministère de la Famille ont mené des pourparlers avec la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, afin qu'elle prenne en charge la gestion des fonds en cause. Cependant ces pourparlers n'ont pas abouti. Il a fallu trouver une solution de remplacement. Il a ainsi été décidé de laisser l'argent entre les mains de ceux qui sont chargés de faire les retenues d'argent dans le cadre des mesures d'exécution. Cette solution comporte des risques comme la faillite ou la disparition de ces acteurs. Cependant les employeurs ont été très collaborants, soucieux d'aider leurs salariés à sortir du surendettement et il n'y a pas eu de problème majeur.

---

<sup>2</sup> Publiée au Mémorial A-N°136 du 27 décembre 2000

<sup>3</sup> Publié au Mémorial A-N°95 du 13 août 2001

<sup>4</sup> Publié au Mémorial A-N°134 du 14 novembre 2001

## **Chapitre 2 : Phase du règlement conventionnel des dettes**

La loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement nécessite pour sa mise en application l'intervention de différents organes. Il s'agit du Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS) et de la Commission de médiation en matière de surendettement (CM). Le Fonds d'assainissement en matière de surendettement (Fonds) a également été créé par la loi en question.

La Justice de Paix intervient dans la phase du règlement judiciaire. L'analyse des activités se limitera dès lors ci-après aux trois premiers organismes.

Analysons, ci-après, en détail l'activité de ces organes

### **2.1.) Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS)**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le « Service National de Lutte contre le Surendettement » géré par la Ligue Médico-Sociale et le « Service de consultation en économie sociale et familiale » géré par Inter-Actions ont changé leur dénomination pour devenir le « Service d'information et de conseil en matière de surendettement » (SICS)<sup>5</sup>.

Conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social familial et thérapeutique (dite ASFT), les 2 services ont obtenu un agrément du Ministère de la Famille et de l'Intégration, certifiant que les organismes gestionnaires et les Services eux-mêmes fonctionnent dans le respect des normes et des critères émis par la loi et le règlement grand-ducal du 9 janvier 2001 portant exécution des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes adultes seules ou avec enfants.

En conformité des articles 11 et 12 de la loi dite ASFT, les organismes gestionnaires signent annuellement une convention avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration, qui assure le soutien financier de l'État.

Au niveau de la convention 2005, le Ministère de la Famille et de l'Intégration a participé à la rémunération de 4 postes à tâche complète pour la Ligue et de 2 postes à tâche complète et d'un poste à mi-temps pour Inter-Actions. Afin de permettre aux deux prestataires de Services d'assurer le fonctionnement du SICS, les frais de personnel et de fonctionnement globaux pris en charge par l'État pour l'année 2005 se chiffraient à 526.400 € à savoir 301.000 € pour le SICS assuré par la Ligue et 225.400 € pour le SICS assuré par Inter-Actions.

---

<sup>5</sup> La loi crée un Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS) qui est géré par les 2 organismes suivants : Inter-Actions asbl (IA) et la Ligue Médico-Sociale (Ligue)



### 2.1.1. Demandes adressées au SICS et dossiers ouverts par le SICS de 2001 à 2005

**Tableau 5**

<b>Organisme</b>	<b>Inter-Actions</b>		<b>Ligue Médico-Sociale</b>		<b>Total</b>	
	<b>Demandes</b>	<b>Dossiers</b>	<b>Demandes</b>	<b>Dossiers</b>	<b>Demandes</b>	<b>Dossiers</b>
<b>2001</b>	132	91	218	171	<b>350</b>	<b>262</b>
<b>2002</b>	219	81	267	177	<b>486</b>	<b>258</b>
<b>2003</b>	164	80	287	219	<b>451</b>	<b>299</b>
<b>2004</b>	161	83	228	122	<b>389</b>	<b>205</b>
<b>2005</b>	205	90	278	192	<b>483</b>	<b>282</b>
<b>Totaux</b>	<b>881</b>	<b>425</b>	<b>1 278</b>	<b>881</b>	<b>2 159</b>	<b>1 306</b>

En se limitant à la période postérieure à l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire les années 2001 à 2005, on constate que le SICS a enregistré un total de 2.159 demandes, qui ont conduit à l'ouverture de 1.306 dossiers. Le phénomène que seulement 60,5% des demandes ont abouti à l'ouverture d'un dossier, s'explique par le fait que bon nombre de celles-ci ne constituent que des prises de renseignements ou de conseils, ou bien que ce sont des demandes relatives à des personnes qui ne se sont pas présentées au rendez-vous qui leur avait été donné.

Sur l'ensemble des dossiers constitués par le SICS, la Ligue qui est en charge principalement du Centre et du Nord du pays, représentant 68,3 % de la population, a recueilli 1.278 demandes (soit 59,2 % du total des demandes du SICS) et a ouvert 881 dossiers (soit 67,5 % du total des dossiers du SICS). Inter-Actions asbl, qui est principalement en charge du Sud du pays, a pendant la même période reçu 881 demandes (soit 40,8 % du total des demandes du SICS) et a ouvert 425 dossiers (soit 32,5 % du total des demandes du SICS).

### 2.1.2. Profil des clients s'adressant au SICS

#### **Remarques préliminaires**

Lors de l'établissement des statistiques, il n'a pas été, systématiquement, tenu compte du genre du client qui s'est adressé au SICS. Il convient de noter que la Ligue a identifié à chaque fois le genre de la personne ayant pris contact (p.ex. par téléphone), mais non le genre des personnes ayant introduit une demande ou pour lesquelles un dossier a été ouvert. On doit être conscient que l'information ainsi obtenue ne traduit pas la réalité du surendettement au niveau du genre, ainsi un couple marié figure dans les statistiques comme masculin ou féminin, en fonction de la personne qui a pris le rendez-vous.

Il est prévu qu'à l'avenir, les statistiques seront collectées de sorte à ce qu'on distingue entre les clients qui s'adressent en couple au SICS et ceux qui ouvrent leur dossier seul.

Dans ce contexte on notera également la nécessité à l'avenir de ventiler les statistiques relatives au surendettement en fonction du genre.

**Tableau 6**

**État Civil des clients pour lesquels un dossier a été ouvert auprès du SICS**

<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Mariés</b>	80	106	100	77	87	<b>450</b>	<b>34,4%</b>
<b>Célibataires</b>	77	61	94	67	87	<b>386</b>	<b>29,6%</b>
<b>Divorcés</b>	59	51	65	34	70	<b>279</b>	<b>21,4%</b>
<b>Séparés</b>	35	31	37	22	31	<b>156</b>	<b>11,9%</b>
<b>Veufs</b>	11	9	3	5	7	<b>35</b>	<b>2,7%</b>
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>258</b>	<b>299</b>	<b>205</b>	<b>282</b>	<b>1 306</b>	<b>100%</b>

La majorité des dossiers sont ouverts pour des clients mariés (34,4% de la totalité des dossiers ouverts par le SICS). Suivent ensuite les célibataires avec 29,6%. Les personnes veuves sont les moins représentées avec 2,7 %.

**Tableau 7**

**Âge des clients pour lesquels un dossier a été ouvert auprès du SICS**

<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>&lt; 26 ans</b>	20	22	31	20	20	<b>113</b>	<b>8,6%</b>
<b>26 à 35 ans</b>	101	86	96	77	97	<b>457</b>	<b>35,0%</b>
<b>36 à 45 ans</b>	80	86	94	64	96	<b>420</b>	<b>32,2%</b>
<b>&gt; 45 ans</b>	61	64	78	44	69	<b>316</b>	<b>24,2%</b>
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>258</b>	<b>299</b>	<b>205</b>	<b>282</b>	<b>1 306</b>	<b>100%</b>

Pendant les 5 ans pris en considération, on constate que les personnes majeures, âgées de moins de 26 ans pour lesquelles un dossier a été ouvert auprès du SICS représentent la proportion la plus faible des clients à savoir 8,6%.

On note que la majorité des clients ont entre 26 et 45 ans (soit 67,2 % de la totalité des dossiers ouverts par le SICS), c'est aussi à cet âge que l'on engage le plus de prêts, pour se construire un avenir, une famille et c'est donc pendant cette tranche de vie que les gens sont le plus exposés au surendettement. La population dont l'âge est au-dessus de 45 ans est moins représentée parmi les clients du SICS.

**Tableau 8**

**Situation socio-professionnelle des clients pour lesquels un dossier a été ouvert auprès du SICS**

<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Indépendant</b>	6	9	12	8	9	<b>44</b>	<b>3,4%</b>
<b>Employé</b>	41	65	51	34	44	<b>235</b>	<b>18,0%</b>
<b>Fonctionnaire</b>	6	7	7	9	7	<b>36</b>	<b>2,7%</b>
<b>Ouvrier</b>	117	90	102	60	95	<b>464</b>	<b>35,5%</b>
<b>Chômeur</b>	11	22	29	19	35	<b>116</b>	<b>8,9%</b>
<b>Bénéficiaire RMG</b>	39	22	48	39	50	<b>198</b>	<b>15,2%</b>
<b>Pensionné/Rentier</b>	20	22	16	15	18	<b>91</b>	<b>7,0%</b>
<b>Sans</b>	22	21	34	21	24	<b>122</b>	<b>9,3%</b>
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>258</b>	<b>299</b>	<b>205</b>	<b>282</b>	<b>1 306</b>	<b>100%</b>

On constate sur les 5 ans pris en compte, que c'est le groupe des ouvriers qui, avec 35,5% de la totalité des dossiers ouverts, est le plus représenté parmi la clientèle du SICS, ensuite viennent les employés avec 18,0 % et les bénéficiaires du RMG avec 15,2 %.

**Tableau 9**

**Nationalité des clients pour lesquels un dossier a été ouvert auprès du SICS**

<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Luxembourgeoise</b>	152	155	161	104	136	<b>708</b>	<b>54,2%</b>
<b>Union Européenne</b>	99	93	119	83	129	<b>523</b>	<b>40,0%</b>
<b>Autre</b>	11	10	19	18	17	<b>75</b>	<b>5,8%</b>
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>258</b>	<b>299</b>	<b>205</b>	<b>282</b>	<b>1 306</b>	<b>100%</b>

Il convient de noter qu'aux termes de **l'article 2 de la loi** seules sont prises en considération les personnes physiques, autorisées à résider sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. On constate que 54,2 % de la totalité des dossiers ouverts auprès du SICS, l'ont été pour des clients de nationalité luxembourgeoise et 45,8 % desdits dossiers, l'ont été pour des clients non-luxembourgeois.

**Tableau 10**

**Répartition géographique des clients pour lesquels un dossier a été ouvert auprès du SICS**

<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>	<b>%Population*</b>
<b>Centre</b>	118	113	133	82	112	<b>558</b>	<b>42,7%</b>	45,3%
<b>Nord</b>	35	58	56	35	61	<b>245</b>	<b>18,8%</b>	23,0%
<b>Sud</b>	109	87	110	88	109	<b>503</b>	<b>38,5%</b>	31,7%
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>258</b>	<b>299</b>	<b>205</b>	<b>282</b>	<b>1 306</b>	<b>100%</b>	100%

\*Données du Statec sur la situation au 15 février 2001

Parmi la population du Luxembourg, on constate que 45,3 % vivent au Centre, 23,0 % au Nord et 31,7 % au Sud du pays. Dans l'absolu, le nombre de dossiers ouverts par le SICS reflète aussi cette répartition de la population, avec 42,7% des dossiers ouverts pour le Centre, 18,8 % pour le Nord et 38,5 % pour le Sud.

**Tableau 11**

**Enfants à charge des clients pour lesquels un dossier a été ouvert auprès du SICS**

<b>Année</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>0 enfant</b>	112	96	133	78	118	<b>537</b>	<b>41,1%</b>
<b>1 enfant</b>	62	55	66	39	65	<b>287</b>	<b>22,0%</b>
<b>2 enfants</b>	57	64	52	50	63	<b>286</b>	<b>21,9%</b>
<b>3 enfants</b>	20	32	36	14	24	<b>126</b>	<b>9,6%</b>
<b>&gt; 3 enfants</b>	11	11	12	24	12	<b>70</b>	<b>5,4%</b>
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>258</b>	<b>299</b>	<b>205</b>	<b>282</b>	<b>1 306</b>	<b>100%</b>

58,9 % des clients ayant ouvert un dossier auprès du SICS ont au moins un enfant à charge. De ce fait, la lutte contre le surendettement est une contribution à la lutte pour l'inclusion sociale des enfants faisant partie d'un ménage surendetté.

**2.2. Commission de médiation en matière de surendettement (CM)**

Cet organe a été créé par la loi. La CM se compose de 6 membres à savoir :

- deux représentants de l'État, dont au moins un représentant du Ministre ayant dans ses attributions la Famille et l'Intégration ;
- 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 CM s'est réunie 38 fois depuis sa création. Les premiers dossiers ont été déposés le 22 février 2002. Depuis ces dépôts et jusqu'en décembre 2005, la Commission a traité de 63 dossiers, dont 68,2 % ont été introduits par le Service d'Inter-Actions et 31,8 % par le Service de la Ligue Médico-Sociale.

### 2.2.1. Dossiers traités par la CM

**Tableau 12**

<b>Année</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Inter-Actions</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>43</b>	<b>68,3%</b>
<b>Ligue</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>31,7%</b>
<b>Total Dossiers</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

Durant les 4 années de fonctionnement, le nombre de dossiers par an a connu de fortes fluctuations en passant de 31 dossiers la première année à seulement 6 dossiers en 2004. Le nombre élevé de dossiers déposés en 2002 s'explique par le fait que le SICS avait tenu ceux-ci en suspens dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi.

Contrairement à ce que laisseraient supposer les statistiques annuelles du SICS, c'est Inter-Actions qui a remis le plus grand nombre de dossiers en règlement conventionnel de dettes, bien que la Ligue ait ouvert 67,5% des dossiers.

Le nombre assez limité de dossiers traités (63) sur une période de 4 ans, fait qu'il est difficile d'avoir une vue représentative de la population surendettée à travers le seul travail de la CM.

### 2.2.2. Décisions prises par la CM

**Tableau 13**

<b>Année</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Plans acceptés</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>31</b>	<b>49,2%</b>
<b>Plans refusés</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>44,4%</b>
<b>Dossiers classés sans suite</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4,8%</b>
<b>Dossiers en cours</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1,6%</b>
<b>Total Dossiers</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

A titre d'illustration les précisions suivantes, relatives au tableau 13 s'imposent :

- Dans 31 cas la CM a accepté le plan de redressement proposé par le SICS. Sur ces 31 plans, 7 ont pu être clôturés car ils étaient arrivés à leur terme et 3 ont dû être clôturés par manque de collaboration de la part des débiteurs.
- Dans 28 dossiers, la CM a dû constater l'échec de la phase de règlement conventionnel des dettes. Le plus souvent les causes de l'échec étaient multiples. Il faut néanmoins relever que la cause principale était le refus du plan par un ou plusieurs créanciers. Dans d'autres cas, la situation financière dans laquelle se serait retrouvé le débiteur après la mise en route du plan, semblait trop incertaine à la CM pour pouvoir donner son accord au plan.
- 3 dossiers ont été retirés en cours de procédure, deux dossiers ont été retirés au motif que la situation de surendettement s'était résolue avant l'approbation du plan, le troisième débiteur a retiré son dossier car il ne désirait pas se soumettre aux contraintes qu'allait engendrer le plan de redressement.
- 1 dossier est toujours en traitement, car la situation actuelle du débiteur ne permet aucun remboursement. En accord avec les créanciers, les procédures dans ce dossier ont été suspendues, dans l'espoir que la situation financière du débiteur s'améliore via l'accomplissement d'une tâche salariée et qu'ainsi il puisse au moins honorer une partie de sa dette.

### 2.2.3. Profil des clients de la CM

**Tableau 14**

#### Signature du dossier par une ou deux personnes

Année	2002	2003	2004	2005	Total	%
<b>Nombre de dossiers signés par 1 personne</b>	18	6	4	10	38	60,3%
<b>Nombre de dossiers signés par 2 personnes</b>	13	5	2	5	25	39,7%
<b>Total dossiers</b>	31	11	6	15	63	100%
<b>Total clients</b>	44	16	8	20	88	

25 dossiers (39,7%) se réfèrent à des projets de plans de redressement concernant des personnes mariées, ou formant une communauté domestique, tandis que 38 dossiers (60,3%) concernent des personnes qui ont entrepris seules la démarche pour se libérer de leur situation de surendettement.

**Tableau 15**

#### Situation familiale des clients

Client		Nombre	% par groupe	%Total
<b>Vivant seul</b>	<b>célibataire</b>	17	44,8%	19,3%
	<b>divorcé/séparé</b>	20	52,6%	22,7%
	<b>veuf</b>	1	2,6%	1,2%
<b>Total des clients vivant seuls</b>		<b>38</b>	<b>100%</b>	<b>43,2%</b>
<b>Vivant en communauté</b>	<b>marié</b>	44	88,0%	50,0%
	<b>communauté domestique</b>	6	12,0%	6,8%
<b>Total des clients vivant en communauté</b>		<b>50</b>	<b>100%</b>	<b>56,8%</b>
<b>Total</b>		<b>88</b>		<b>100%</b>



Le nombre total de personnes adultes concernées par des dossiers traités par la CM s'élève à 88, ce qui représente 0,02% de la population globale résidant sur le territoire du Luxembourg (455.000 personnes : STATEC données du 1/1/2005). On ne peut donc guère tirer de conclusions générales concernant la population globale à partir des statistiques établies sur des dossiers traités par la CM.

Ce que ces statistiques permettent de dire ; c'est que dans le cas de 50 personnes ( soit 56,8% des personnes ; 25 dossiers soit 39,7% des dossiers) les dettes contractées affectent un couple de personnes vivant en communauté et que dans le cas de 38 personnes (soit 43,2% des personnes ; 38 dossiers soit 60,3% des dossiers) les dettes contractées sont à charge d'une seule personne.

**Tableau 16**

**Situation socio-professionnelle des clients**

<b>Situations</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Employés</b>	<b>14</b>	<b>15,9%</b>
<b>Fonctionnaires (état; ad.commun.; parl.europ.;cfl)</b>	<b>6</b>	<b>6,8%</b>
<b>Ouvriers + Ouvriers d'État</b>	<b>28</b>	<b>31,8%</b>
<b>Chômeurs/Bénéficiaires RMG</b>	<b>11</b>	<b>12,5%</b>
<b>Retraités/Invalides</b>	<b>14</b>	<b>15,9%</b>
<b>Femmes au Foyer</b>	<b>14</b>	<b>15,9%</b>
<b>Apprentis</b>	<b>1</b>	<b>1,1%</b>
<b>Total clients</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>

On constate que ce sont les personnes qui ont le statut d'ouvrier, qui sont les plus représentées parmi les clients de la CM. Ensuite on remarque que les employés, les retraités ou invalides et les femmes au foyer sont représentés par un nombre identique de personnes.

Le nombre de personnes bénéficiant d'une pension de retraite ou d'invalidité, parmi les clients de la CM peut paraître assez élevé par rapport aux autres groupes. Il arrive que ces personnes se trouvent souvent dans une situation irrémédiablement compromise, de sorte que le SICS a davantage tendance à trouver une solution dans le cadre de la loi, par rapport aux autres personnes dont la situation a une chance de changer alors qu'elles trouvent une occupation ou un emploi stable et rémunéré.

**Tableau 17**

**Âge des clients**

<b>Âge</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>&lt; 26 ans</b>	<b>3</b>	<b>3,4%</b>
<b>26 à 35 ans</b>	<b>20</b>	<b>22,7%</b>
<b>36 à 45 ans</b>	<b>29</b>	<b>33,0%</b>
<b>&gt; 45 ans</b>	<b>36</b>	<b>40,9%</b>
<b>Total clients</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>

Le tableau ci-dessus nous indique que 36 (40,9%) des 88 personnes dont le dossier a été traité par la CM avaient plus de 45 ans. On pourra se demander si le phénomène selon lequel les clients ayant recours à la procédure sont en moyenne plus âgés, ne peut s'expliquer par le fait que les personnes plus âgées recherchent une solution définitive à travers la loi, tandis que les personnes plus jeunes ont encore plus d'espoir de pouvoir modifier leur situation professionnelle et financière actuelle. Nous constatons également que le phénomène du surendettement s'installe insidieusement et que la personne concernée, met souvent un certain temps pour se rendre compte de sa situation et pour se manifester auprès du SICS.

**Tableau 18**

**Répartition géographique des clients**

<b>Région</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Nord</b>	<b>2</b>	<b>3,2%</b>
<b>Centre</b>	<b>13</b>	<b>20,6%</b>
<b>Sud</b>	<b>48</b>	<b>76,2%</b>
<b>Total Dossiers</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>

Les statistiques de la CM indiquent que 76,2 % des clients habitent le Sud du pays, 20,6% le Centre et 3,2% le Nord, pour une répartition de la population globale au Sud / Centre / Nord de respectivement 31,7% / 45,3% / 23,0% (STATEC : situation au 15 février 2001).

**Tableau 19**

**Nationalité des clients**

<b>Nationalité</b>	<b>Total</b>	<b>%Total</b>
<b>Luxembourgeoise</b>	<b>61</b>	<b>69,3%</b>
<b>Union Européenne</b>	<b>25</b>	<b>28,4%</b>
<b>Autre</b>	<b>2</b>	<b>2,3%</b>
<b>Total clients</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>

On remarque que deux tiers des clients sont de nationalité luxembourgeoise, tandis qu'un tiers des demandeurs sont des ressortissants non luxembourgeois résidant au Luxembourg. A noter qu'il existe une forte similitude entre les pourcentages observés et ceux représentant la population résidente globale.

**Tableau 20**

**Répartition des enfants par famille des clients**

<b>Enfants à charge</b>	<b>Familles</b>		<b>Total Enfants</b>
	<b>Nombre</b>	<b>%</b>	
<b>0 enfant</b>	<b>23</b>	<b>36,5%</b>	<b>0</b>
<b>1 enfant</b>	<b>17</b>	<b>27,0%</b>	<b>17</b>
<b>2 enfants</b>	<b>9</b>	<b>14,3%</b>	<b>18</b>
<b>3 enfants</b>	<b>9</b>	<b>14,3%</b>	<b>27</b>
<b>&gt;3 enfants</b>	<b>5</b>	<b>7,9%</b>	<b>22</b>
<b>Totaux</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>	<b>84</b>
	<b>Dossiers</b>		<b>Enfants</b>

A travers le tableau ci-dessus, on constate que la situation de surendettement ne se limite pas à 63 dossiers ouverts par 88 adultes, mais englobe également 84 enfants qui vivent dans une situation financière problématique. Les moyens mis en œuvre par la loi permettent ainsi non seulement aux parents, mais également aux enfants de bénéficier du redressement de leur situation et de mener une vie dans la dignité humaine.

**Conclusions**

Le faible nombre de dossiers (63 sur 4 ans) et parallèlement le proportionnellement faible pourcentage de la population touchée par les mesures de la loi (0,02% ; 88 personnes sur 455.000 habitants) font que les chiffres issus des activités de la CM ne permettent pas de donner une image concluante sur l'état de surendettement de la population habitant au Luxembourg.

Cependant sur le plan individuel, chaque plan de redressement conventionnel arrêté, a généré une lueur d'espoir pour la personne surendettée, qui après de longues années d'incertitude bénéficie d'un moyen lui donnant la chance de sortir de sa situation de surendettement.

Dans le cas de 7 dossiers, où soit les plans avaient une durée inférieure à 7 ans, soit les débiteurs ont pu prétendre, en cours de route, à un revenu imprévisible (tel p.ex. un héritage), le départ vers une nouvelle vie a déjà pu être pris.

### **Chapitre 3 : Phase judiciaire devant la Justice de Paix**

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 moment de l'introduction de la demande par le Service d'information et de conseil en matière de surendettement par le débiteur ou toute partie intéressée. Dans 24 cas, au cours des 4 dernières années, les débiteurs ont fait appel à cette 2<sup>e</sup> chance offerte par la loi.

Pour 24 dossiers passés en phase judiciaire :

- 11 plans de redressements judiciaires ont été arrêtés et sont actuellement en cours d'exécution ;
- dans 3 dossiers les clients ont demandé l'arrêt de la procédure en cours de route ;
- dans 4 dossiers le Juge de Paix n'a pas arrêté de plan, soit pour cause de manque de collaboration de la part du débiteur, soit parce qu'il jugeait que le dossier n'était pas admissible à la procédure de règlement collectif des dettes ;
- 5 dossiers sont en cours de traitement ;
- 1 dossier se trouve au rôle général.

### **Chapitre 4 : Fonds d'assainissement en matière de surendettement (Fonds)**

Le Fonds d'assainissement en matière de surendettement a pour objet l'octroi de prêts de consolidation de dettes dans le cadre d'un règlement conventionnel ou d'un redressement judiciaire des dettes. Il est régi par les dispositions des articles 76 et 77 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Il est placé sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions la Famille et l'Intégration.

Suite à un amendement budgétaire pour le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2002 (chapitre I – dispositions diverses), l'article 24 de la loi sur le surendettement a été complété de sorte que le Fonds n'est plus alimenté par les seules dotations annuelles du budget de l'État ou par des dons, mais également par des remboursements des prêts de consolidation accordés aux débiteurs. Cet amendement s'est avéré nécessaire, alors que la formulation initiale de la loi ne permettait pas au Fonds de percevoir les remboursements des prêts de consolidation tels que prévus par l'article 26 de la loi.

Le Fonds constitue un important instrument dans le cadre de la lutte contre le surendettement, tant pour la CM que pour le juge de paix. Le montant maximal du prêt s'élève à 11.316,64 € (au nombre 652,16 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> octobre 2005). Ce montant est remboursable par mensualités fixes et la durée maximale du remboursement ne peut dépasser 7 ans.

De 2001 à 2005 l'État a versé, via des dotations budgétaires, 447.000 € au Fonds d'assainissement.

Pendant cette même période, 12 prêts d'un montant total de 59.888,62 € ont été accordés dont huit prêts accordés suite à un plan de redressement conventionnel et quatre prêts accordés en relation avec un plan de désendettement judiciaire.

Depuis le début des remboursements des prêts de consolidation en 2003, le Fonds d'assainissement a récupéré 9.530,29 € qui ont réalimenté le Fonds et peuvent être utilisés pour accorder de nouveaux prêts.

La Ministre de la Famille et de l'Intégration a transformé - sur proposition de la Commission de médiation, le Service d'information et de conseil entendu en son avis - le solde restant dû de 3 prêts de consolidation, pour un montant en principal de 3.574,59 € en des secours non remboursables.

Au 31 décembre 2005, le Fonds avait un disponible de 396.641,67 €

### **Tableau 21**

#### **Mouvements du Fonds d'assainissement en matière de surendettement de 2001 à 2005**

Année	Dotations du Fonds via le Budget de l'État	Prêts accordés via le Fonds		Remboursements des Prêts par les Débiteurs
		Nombre	Montants	
2001	25 000,00 €	0	0,00 €	0,00 €
2002	124 000,00 €	4	10 491,36 €	0,00 €
2003	124 000,00 €	1	5 802,48 €	1 802,20 €
2004	124 000,00 €	2	7 392,33 €	4 299,47 €
2005	50 000,00 €	5	36 202,45 €	3 428,62 €
<b>Total</b>	<b>447 000,00 €</b>	<b>12</b>	<b>59 888,62 €</b>	<b>9 530,29 €</b>

## **Chapitre 5 : Prévention en matière de surendettement**

La loi du 8 décembre 2000 concernant la prévention du surendettement prévoit déjà dans son intitulé le recours à la prévention comme moyen pour combattre le plus précocement possible les effets néfastes de ce fléau.

Au cours des années passées les Services ont été actifs dans le domaine de la prévention en continuant et en intensifiant les actions entamées avant 2001, notamment en :

- participant à des émissions radio- et télédiffusées,
- tenant des cours et des exposés au sujet des prêts et du comportement des consommateurs devant la consommation auprès des CNFPC, du Centre Militaire, du Forum pour l'Emploi, des Institutions Sociales de l'Union Européenne, de la Jugend an Drogenhëllef, de Pro-actif, de Koplabung, du Foyer Ste Elisabeth à Esch/Alzette,
- développant l'école des consommateurs, dans le cadre d'« Interreg III » action transfrontalière en collaboration avec le Centre régional technique de la consommation de la Lorraine et le Groupe d'action surendettement de la Province du Luxembourg,
- participant à des mesures préventives organisées en partenariat avec des associations combattant le même fléau dans les régions limitrophes, pour ne citer que ces quelques exemples.

L'actuelle campagne de prévention contre le surendettement sous le slogan : « Consommer = Décider », s'inscrit dans cette démarche. Elle a été mise sur pied par le Ministère de la Famille et de l'Intégration en collaboration avec le SICS.

Il s'agit de faire appel au bon sens et à la responsabilité de chacun pour que le plaisir de consommer ne se termine pas en cauchemar. Nous avons tous, des dépenses incontournables et pour l'immense majorité d'entre nous un cadre budgétaire qui nous contraint, avant toute dépense importante, à faire le point sur ce qu'il nous sera raisonnablement possible de dépenser sans mettre en péril notre équilibre financier.

### **5.1. Durée de la campagne**

La durée de la campagne est de 13 mois, c'est-à-dire de décembre 2005 à décembre 2006.

### **5.2. Outils utilisés pendant la campagne**

Les initiateurs vont s'adresser au public via deux affiches. Ces affiches apparaîtront successivement avec un certain décalage dans le temps et seront accompagnées à chaque fois par des articles de presse. La première à avoir été diffusée est intitulée « Achats hors contrôle ? – Revenons à l'équilibre ! » et est un appel préventif destiné à remémorer aux gens quelles dépenses sont d'une utilité essentielle, alors que d'autres dépenses ne devraient être effectuées que si le budget disponible le permet. La deuxième affiche apparaîtra au milieu de l'année en cours.

La première affiche a été exposée sur des colonnes d'affichages publics, dans les gares, auprès des grandes entreprises, des administrations, des médecins, des hôpitaux, de certaines banques, des bureaux de postes, des lycées, des centres de formations, des foyers pour jeunes, des foyers pour adultes, des foyers pour femmes, des foyers pour personnes handicapées, des foyers pour immigrants, des crèches, des administrations communales, des offices sociaux, des parkings publics, de certains cafés et restaurants...

La campagne prévoit aussi l'élaboration de 2 dépliants, qui vont apparaître au courant de cette année. Le premier dépliant traitant de l'achat à tempérament et incluant l'explication de termes techniques est en cours d'élaboration.

### 5.3. Coût de la Campagne

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration **a dépensé 18.016,20 € en 2005** et **a prévu un budget de 37.184,00 € pour 2006.**



## **Titre III. Problèmes rencontrés et réflexions quant à une réforme de la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement**

### **Chapitre 1. Réflexions sur l'introduction d'un système de faillite civile dans notre législation applicable en matière du surendettement**

#### **1.1. Position du problème**

Le présent chapitre a pour objet d'analyser le pour et le contre de l'introduction d'un système de faillite civile dans notre législation et ce au vu de la législation applicable en matière de surendettement dans les pays européens, ayant introduit un tel système.

La législation actuelle sur le surendettement ne prévoit pas l'instauration d'un système de faillite civile permettant la réalisation des éléments d'actif du patrimoine du débiteur, le dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens pendant la phase de la liquidation de son patrimoine et le désintéressement des créanciers par le débiteur.

En pratique les prestataires du SICS ont constaté qu'il s'est avéré extrêmement difficile de négocier des remises de capital avec tous les créanciers en phase conventionnelle. Le dossier passe alors presque « automatiquement » en phase judiciaire où le juge de paix se trouve confronté à un dilemme dans la mesure où il doit d'un côté fixer le délai endéans lequel le redressement judiciaire doit aboutir<sup>6</sup> et se trouve privé de l'autre côté d'une action sur le capital de la dette où son action reste limitée aux dispositions<sup>7</sup> de l'article 14 de la loi, qui ne prévoient pas de remise de capital sur le principal.

Les procédures et mesures mises en place dans le cadre de notre législation en matière de surendettement ne parviennent pas à résoudre la situation des personnes se trouvant dans un état de surendettement désespéré et qui risquent pour le restant de leur vie de pâtir des effets du surendettement. Dès lors des réflexions- en vue de la mise en place d'un système permettant à ces personnes surendettées à l'extrême de bénéficier d'une deuxième chance et de prendre un nouveau départ dans une vie sans surendettement- s'imposent.

---

<sup>6</sup> Délai ne pouvant en aucun cas dépasser sept ans - voir avant dernière phrase de l'article 14 de la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement.

<sup>7</sup> Aux termes de l'article 14 de la loi le juge dispose des moyens d'action suivants :

- le sursis au paiement de tout ou partie des dettes
- la réduction du taux d'intérêt
- la suspension de l'effet d'une sûreté réelle sans perte de privilège ni compromission de l'assiette
- la remise de la dette sur les accessoires (mais non sur le capital)
- la désignation de personnes chargées d'une assistance sur le plan social du débiteur surendetté
- fixation de dates auxquelles il est procédé au contrôle du respect des modalités du plan de redressement

Bon nombre de systèmes de faillite civile mis en place dans les pays européens sont justifiés par la préoccupation principale de donner une seconde chance aux personnes et aux ménages surendettés et insolvable dont la faiblesse des ressources et leur incapacité de remboursement sont telles qu'ils ne sortiront jamais de cette situation de surendettement.

L'introduction du concept de la faillite civile dans notre législation est complexe, alors que dans la mesure où la mise en place d'un tel système est de nature à produire des effets importants dans la situation patrimoniale du débiteur surendetté - tels notamment la réalisation de son patrimoine et le dessaisissement de ses biens pendant la phase de liquidation de son patrimoine - et dans la situation patrimoniale des créanciers qui du fait de la clôture de la faillite pour insuffisance d'actif et du fait de l'effacement subséquent de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, n'ont pas été désintéressés.

A titre d'illustration, il convient de donner brièvement un aperçu sur la législation applicable en matière de faillite civile dans des pays comme la France, la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche qui connaissent tous l'instauration d'un régime de faillite civile.

## **1.2. Cas de la France**

Les articles 35 à 46 de la loi<sup>8</sup> du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo<sup>9</sup>, portent introduction dans la législation française de la procédure dite de rétablissement personnel.

L'objectif de ladite procédure étant de permettre à des ménages surendettés et insolvable en raison de la faiblesse de leurs ressources et de leur incapacité à rembourser leurs dettes de voir leur situation apurée. La loi Borloo met en place une nouvelle procédure judiciaire, réservée aux niveaux de surendettement les plus lourds, qui prévoit, après nomination d'un mandataire liquidateur, la vente des biens et l'effacement des dettes à l'exclusion unique des dettes alimentaires<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, loi publiée au Journal officiel n° 177 du 2 août 2003 à la page 13281.

<sup>9</sup> Désignation populaire de ladite loi d'après le ministre délégué à la ville et à la rénovation du gouvernement Raffarin – Monsieur Jean-Louis Borloo.

<sup>10</sup> Propos reproduits de l'exposé des motifs du projet de loi n° 950 (projet de loi présenté lors de la douzième législature et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2003) d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Dans la loi française applicable en matière de surendettement la procédure de rétablissement personnel- dite de faillite personnelle- se trouve à l'aboutissement de toute une procédure fondée sur des mesures ordinaires<sup>11</sup> qui constituent le 1<sup>er</sup> degré du système de surendettement en passant par des mesures extraordinaires<sup>12</sup> qui constituent le 2<sup>ième</sup> degré du traitement de surendettement.

La faillite personnelle n'est déclenchée que si la situation du débiteur est « irrémédiablement compromise<sup>13</sup> », c'est-à-dire s'il n'est pas solvable et n'a que peu de chances de le redevenir. Selon la jurisprudence française<sup>14</sup> la situation irrémédiablement compromise du débiteur est appréciée de manière objective eu égard à divers éléments tels la capacité réelle de remboursement, l'âge, l'état de santé du débiteur etc...et eu égard aux perspectives réelles et démontrées d'évolution à court terme de la situation de revenu du débiteur.

---

<sup>11</sup> Les mesures ordinaires sont de 4 ordres (article L.331-7 du code de la consommation) :

1. le report des dettes
2. le rééchelonnement des dettes
3. l'imputation des paiements sur le capital
4. la réduction du taux d'intérêt.

Ces mesures ne concernent ni les dettes fiscales ni les dettes redues aux organismes de sécurité sociale.

<sup>12</sup> Les mesures extraordinaires sont (Art.L-331-7-1 du code de la consommation) :

1. un moratoire sur le paiement des dettes pour 3 ans au maximum
2. un effacement partiel ou total des dettes à l'issue du moratoire.

Ces mesures ne concernent ni les dettes fiscales, ni les dettes alimentaires.

<sup>13</sup> Quelques cas d'illustration :

C'est par exemple le cas d'une débitrice ne disposant d'aucune capacité de remboursement, d'aucun patrimoine particulier.

C'est le cas d'une personne surendettée qui eu égard à son âge, à sa formation et de son adaptation au marché de l'emploi ne paraît pas avoir de perspective de promotion sociale et qu'il est de ce fait impossible d'anticiper sur un accroissement de sa situation de revenu, de sorte que sa situation s'avère irrémédiablement compromise.

Par contre une débitrice, mère de 4 enfants, amenée à retrouver un emploi dans la fonction publique après une mise en disponibilité, ne se trouve pas dans une situation irrémédiablement compromise, dès lors que son emploi lui permettra d'apurer au moins une partie de son passif en lui accordant les mesures ordinaires applicables en matière de surendettement.

<sup>14</sup> Pour le détail voir la jurisprudence citée sous l'article L.330-1 du code de consommation français sous le titre II consacré à la procédure de rétablissement personnel.

### 1.2.1. Conditions du déclenchement de la procédure de rétablissement personnel

1. le débiteur doit donner son accord à l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel
2. l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel est décidée par le juge
3. le débiteur doit se retrouver dans une situation qui est irrémédiablement compromise
4. il appartient au seul juge d'apprécier si la situation du débiteur est ou non irrémédiablement compromise.

Par conséquent la procédure de faillite civile ne vise que les cas de surendettement les plus graves où la situation est définitivement compromise. A noter la nécessité de l'accord du débiteur à une telle procédure et l'intervention du pouvoir judiciaire dans le déclenchement et lors du déroulement de la procédure de la faillite civile.

La procédure de la faillite civile admet un caractère contradictoire. Elle se déroule en présence du débiteur, des créanciers connus et le cas échéant en présence d'un travailleur social dûment convoqués à l'audience d'ouverture de la procédure.

### 1.2.2. Effets de la faillite civile en France

1. Le jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel entraîne la suspension des procédures d'exécution diligentées à l'encontre du débiteur, à l'exception toutefois des dettes alimentaires.
2. Le caractère social de la procédure du rétablissement personnel : Faculté donnée au juge a. de désigner un mandataire b. de faire procéder à une enquête sociale et c. d'ordonner le suivi social du débiteur.
3. Publicité du déclenchement de la procédure de rétablissement personnel afin de permettre aux créanciers de produire leurs créances.
4. Du fait de la prononciation du jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, le débiteur perd le pouvoir de disposer de ses biens. Ainsi il n'a plus le droit d'aliéner ses biens sans l'accord du juge ou du mandataire désigné par ce dernier.
5. La procédure est caractérisée par une vérification des créances et par une contestation des créances.
6. La liquidation du patrimoine du débiteur entraîne la désignation d'un liquidateur par le juge et par voie de conséquence le dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens pendant la liquidation.
7. Désintéressement des créanciers du débiteur par l'effet de la liquidation de l'actif de son patrimoine. Deux situations peuvent se présenter : a. la réalisation de l'actif est suffisant pour désintéresser les créanciers, cas auquel le juge prononce la clôture de la procédure ou bien b. la réalisation des éléments de l'actif du patrimoine du débiteur ne suffit pas à désintéresser les créanciers, auquel cas le juge prononce la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif .

8. La clôture de la procédure entraîne un effet capital à savoir l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception toutefois des dettes payées en lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé du débiteur.
9. A noter le rôle social du juge au moment même de la clôture de la procédure : Le juge a la faculté d'ordonner des mesures de suivi social du débiteur.
10. Inscription des débiteurs ayant bénéficié de la procédure du rétablissement personnel dans un fichier établi à cet effet pour une période de 8 ans. Ce fichier, qui est institué pour recenser les incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels est géré par la Banque de France et peut être consulté par les établissements de crédit.

### **1.3. Cas de la Belgique**

En Belgique la matière du surendettement est régie par la loi<sup>15</sup> du 5 juillet 1998 – relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis. A l'image de la loi française et de la loi allemande, la loi belge applicable en matière de surendettement connaît elle aussi la distinction entre une phase amiable et une phase proprement judiciaire de la procédure de surendettement. La particularité de la loi belge est d'intégrer les deux phases au sein de la procédure judiciaire<sup>16</sup>.

Une procédure ayant toutes les caractéristiques d'une « faillite civile » émane de l'application de l'article 1675/13 de la loi belge qui traite du plan judiciaire avec remise de dettes en capital, qui conduit la procédure à se transformer en faillite civile<sup>17</sup>.

Sur ce point il convient de noter que cette disposition relative à la remise des dettes en capital survient à l'aboutissement d'un déroulement procédural se caractérisant par tout un arsenal de mesures « progressives » prévues par le législateur belge. La procédure de surendettement belge prend son départ dans un plan à l'amiable, pour évoluer ensuite vers un plan judiciaire sans remise de dettes et enfin pour aboutir à un plan judiciaire avec remise de dettes.

Selon le législateur belge le recours à cette mesure ne sera décidé que si le juge l'estime indispensable, face à des situations de surendettement particulièrement délabrées où le débiteur ne dispose pas de moyens suffisants pour rembourser ses créanciers<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Loi publiée au Moniteur belge du 31 juillet 1998 pages 24613 et suivantes.

<sup>16</sup> Voir le manuel sur le « Le règlement collectif des dettes » de Eric Balate, Pierre Dejemepe, Françoise Domont – Naert publié aux éditions Larcier – année 2001- page 45.

<sup>17</sup> Voir sur ce point le manuel précité sur « Le règlement collectif des dettes » à la page 117.

<sup>18</sup> Voir projet de loi belge n° 1073/1 – 96/97 de la 49ième législature relatif au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis – projet de loi - déposé à la Chambre des Représentants de Belgique à la page 44.

Selon le législateur belge la remise partielle de dettes sera généralement décidée pour permettre l'élaboration et surtout la viabilité d'un plan de règlement et ce n'est que dans des situations les plus extrêmes qu'une remise quasi-totale de dettes devra être ordonnée par le juge.

Dans ce dernier cas, le plan ne revêtira plus qu'un caractère symbolique et seules les mesures d'accompagnement garderont leur pleine signification. La remise quasi-totale de dettes est considérée comme une solution ultime, lorsque aucune autre mesure n'est possible. Dans ce cas ultime, le recours à la remise totale des dettes est de nature à permettre la préservation de la dignité du débiteur.

Dans la législation belge le cadre très strict dans lequel se déroule la procédure de règlement collectif et s'appliquent les conditions particulièrement strictes imposées par la loi, permet d'éviter une déresponsabilisation du débiteur.

Quant à la sécurité des contrats et de l'épargne en général, le législateur belge soutient l'argumentation selon laquelle le respect inconditionnel de ces principes finit par se heurter à la réalité du surendettement. Des débiteurs sont insolvable « *et la logique économique ne peut admettre que ces personnes se cantonnent dans l'économie souterraine et restent un poids pour la société. Il faut au contraire les réintégrer dans le système économique et social en leur permettant de prendre un nouveau départ* »<sup>19</sup>.

### 1.3.1. Conditions du recours judiciaire à une remise de dettes

De par ses effets le recours judiciaire à une remise des dettes équivaut à une faillite civile. Il est subordonné aux conditions suivantes:

1. le plan avec remise de dettes ne sera décidé que si le juge l'estime indispensable, face à des situations de surendettement particulièrement délabrées
2. comme le recours judiciaire à une remise des dettes est soumis à des conditions très strictes de mise en œuvre, qui vont exiger de la part du débiteur des efforts voire des sacrifices importants, le déclenchement de la procédure est soumis à son acceptation par le débiteur et à la demande de ce dernier
3. le recours à ladite procédure entraîne la réalisation des biens saisissables du débiteur et ce à l'initiative du médiateur des dettes conformément aux règles des exécutions forcées. La répartition des biens parmi les créanciers a lieu dans le respect de l'égalité des créanciers sans préjudice des causes légitimes de préférence
4. après la réalisation des biens saisissables, le solde restant dû par le débiteur fait l'objet d'un plan de règlement dans le respect de l'égalité des créanciers

---

<sup>19</sup> Voir projet de loi n° 1073/1 précité à la page 45.

5. la remise des dettes n'est acquise que lorsque le débiteur aura respecté le plan de règlement imposé par le juge et sauf recours à meilleure fortune du débiteur avant la fin du plan de règlement judiciaire. Les créances alimentaires sont privilégiées dans le cadre du plan de règlement judiciaire avec remise de dettes
6. le jugement mentionne la durée du plan de règlement judiciaire qui est comprise entre 3 et 5 ans
7. la remise des dettes n'est acquise qu'à la fin du plan dans la mesure où le débiteur aura respecté celui-ci
8. les créances fiscales n'échappent pas à la remise des dettes.

Les dettes suivantes sont exclues d'une remise, à savoir :

- les dettes alimentaires non échues au jour de la décision arrêtant le plan de règlement judiciaire
- les dettes constituées d'indemnités accordées pour la réparation d'un préjudice corporel, causé par une infraction
- les dettes d'un failli subsistant après la clôture de la faillite.

### 1.3.2. Effets du recours judiciaire à la remise des dettes

De par ses effets la mise en œuvre du recours judiciaire à la remise des dettes admet les caractéristiques d'une faillite civile.

1. le recours à ladite procédure entraîne la réalisation des biens saisissables du débiteur et répartition des biens des débiteurs parmi les créanciers en vue de leur désintéressement
2. le médiateur de dettes est chargé de la réalisation des éléments d'actifs du débiteur. Toutefois contrairement à la France le médiateur de dettes n'a pas vocation à se substituer au débiteur surendetté mais agit comme conciliateur entre les parties
3. après la réalisation des biens saisissables, le solde restant dû par le débiteur fait l'objet d'un plan de règlement d'une durée de 3 à 5 ans dans le respect de l'égalité des créanciers
4. la remise des dettes est acquise à la fin du plan dans la mesure où le débiteur aura respecté ce dernier.

Autres effets non spécifiquement liés au déclenchement du recours judiciaire à la remise des dettes mais découlant de l'admissibilité à la procédure de surendettement :

1. publicité du règlement collectif des dettes
2. suspension des voies d'exécution et du cours des intérêts
3. indisponibilité du patrimoine, c'est-à-dire les biens échappent à la libre disponibilité du débiteur. Le débiteur n'est plus maître de son patrimoine. Il paie entre les mains du médiateur de dettes sans pourtant être entièrement dessaisi de la disposition de son patrimoine. Ainsi le débiteur peut accomplir les actes de gestion normale de son patrimoine. Il ne peut cependant accomplir des actes susceptibles de favoriser un créancier
4. le débiteur ne peut aggraver son insolvabilité.

#### **1.4. Cas de la République fédérale d'Allemagne**

En date du 21 avril 1994 le Parlement fédéral le « Bundestag » a adopté la nouvelle codification en matière de surendettement, qui est entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. L'objectif de la mise en œuvre de la nouvelle législation en matière de surendettement était la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale d'un grand nombre de personnes<sup>20</sup> ainsi que l'établissement d'un droit commun applicable en matière de faillite après la réunification de la République fédérale d'Allemagne.

##### **1.4.1. Déroulement de la procédure de faillite civile allemande et la procédure spéciale de la remise des dettes restantes**

La procédure de faillite allemande applicable aux consommateurs « Verbraucherinsolvenz » se déroule en 3 temps à savoir :

1. La recherche préalable d'un règlement amiable avec l'aide des centres de conseil. A la différence du droit français, du droit belge et du droit luxembourgeois le plan de désendettement allemand n'est pas subordonné à un formalisme procédural. En cas d'échec du plan de désendettement, la loi allemande exige toutefois que le débiteur surendetté produise un certificat attestant de l'échec de cette première phase du règlement amiable, attestation, établie par une personne compétente tel notamment un avocat, conseil fiscal, notaire, réviseur d'entreprise ou par un service de conseil en matière de surendettement.

---

<sup>20</sup> Massnahmen gegen die Massenarmut.



2. A défaut d'un tel règlement le débiteur procède au dépôt d'une demande de procédure de faillite judiciaire, accompagnée d'un plan de réaménagement et le cas échéant d'une demande de remise de dette<sup>21</sup>. Au cours du déroulement de la phase judiciaire, le tribunal adopte le plan si aucun créancier ne s'y oppose ou si plus de la moitié des créanciers représentant plus de 50% du montant de la dette acceptent le plan judiciaire, qui produit l'effet d'une transaction judiciaire entre les parties concernées.
3. A défaut d'acceptation du plan judiciaire, la loi allemande prévoit une procédure de faillite simplifiée<sup>22</sup>, qui aboutit à la réalisation des biens du débiteur et à la distribution des dividendes proportionnellement à leurs créances. Dans la mesure où le débiteur en a fait la demande il peut obtenir une remise de toutes ses dettes dans le cadre de la procédure de faillite simplifiée.

Ladite procédure est réservée aux consommateurs et par voie d'exception aux personnes ayant eu une activité économique ou commerciale dans le passé à condition que le nombre de créanciers n'excède pas 20 personnes et à condition qu'on peut facilement avoir une vue générale sur la situation patrimoniale du débiteur.

#### 1.4.2. Effets de la procédure de faillite civile en droit allemand « Verbraucherinsolvenz »

- possibilité d'un règlement extrajudiciaire de la situation de surendettement
- en cas de déclenchement de la procédure judiciaire de règlement de dettes, le plan judiciaire accepté par le débiteur et ses créanciers produit les effets d'une transaction judiciaire
- l'échec du plan de redressement judiciaire engendrera le déclenchement d'office d'une procédure simplifiée de faillite civile produisant les effets suivants :
  - o publication par extrait de la procédure simplifiée de faillite civile
  - o désignation d'un curateur
  - o réalisation de l'actif du patrimoine du débiteur. Dans ce contexte la loi allemande prévoit la possibilité donnée au curateur d'introduire une demande devant le tribunal chargé de la faillite de s'abstenir partiellement ou totalement de la réalisation du patrimoine du débiteur sous réserve pour ce dernier de verser un montant aux créanciers correspondant à la part de l'actif patrimonial du débiteur n'ayant pas encore fait l'objet d'une répartition parmi les créanciers
- la faillite civile en elle-même ne donne pas automatiquement droit à une remise des dettes restantes. Pour avoir droit à une telle remise, le débiteur surendetté doit introduire une demande de remise des dettes restantes ensemble avec la demande relative à l'ouverture de la faillite civile devant le juge.

<sup>21</sup> Antrag auf Restschuldbefreiung. Le débiteur est libre de faire cette demande ou de renoncer à la remise de dettes.

<sup>22</sup> Vereinfachtes Insolvenzverfahren laut §§ 311 der Insolvenzordnung.

### 1.4.3. Procédure de la remise des dettes restantes « Restschuldbefreiungsverfahren »

En droit allemand la faillite civile de même que la procédure de la remise des dettes restantes constituent des procédures d'exception par rapport à la faillite de droit commun.

Avant l'introduction de la procédure de remise des dettes restantes dans la procédure de faillite allemande- qui au départ s'appliquait indifféremment aux commerçants et aux personnes physiques- la clôture de la faillite entraînait le droit pour les créanciers de procéder au recouvrement de leurs créances non satisfaites<sup>23</sup>. C'est grâce à l'introduction de la « Restschuldbefreiung », que la libération du débiteur des dettes restantes est devenue l'objectif principal de la procédure de faillite.

La procédure de la remise des dettes restantes n'est pas spécifiquement liée à la procédure de la faillite civile<sup>24</sup>. La libération du débiteur des dettes restantes peut intervenir soit dans le cadre d'un plan de redressement<sup>25</sup>, dans le cadre d'une procédure de libération des dettes restantes proprement dite<sup>26</sup> et dans le cadre d'une faillite civile<sup>27</sup>. De ce fait en droit allemand la procédure d'exception de la remise des dettes restantes profite aux dirigeants d'une entreprise<sup>28</sup>, aux commerçants<sup>29</sup>, de même qu'aux personnes physiques ayant exercé dans le passé une activité commerciale<sup>30</sup> et aux consommateurs<sup>31</sup>.

La procédure de la remise des dettes restantes se déroule en 3 étapes :

1. Le débiteur doit introduire une demande devant le tribunal en charge de la faillite civile (Verbraucherinsolvenz) ensemble avec la demande d'ouverture de la faillite civile. Le tribunal décide de l'accès du débiteur à la possibilité de bénéficier d'une remise pour dettes restantes « Ankündigungsbeschluss »

---

<sup>23</sup> Prinzip der unbeschränkten Nachforderung.

<sup>24</sup> Voir « Wege zur Restschuldbefreiung » à la page 1476 dans « Beck/Depré Praxis der Insolvenz – Vahlen Verlag-2003 ».

<sup>25</sup> Cas auquel la procédure est accessible aux personnes morales et aux personnes physiques à l'exception des consommateurs.

<sup>26</sup> Cas auquel elle est réservée exclusivement aux personnes physiques, qu'elles soient commerçantes ou consommateurs.

<sup>27</sup> Cas auquel la procédure est limitée aux consommateurs et aux personnes ayant dans le passé exercé une petite activité commerciale (càd : débiteur ayant un nombre inférieur à 20 créanciers et dont la situation patrimoniale est simple.

<sup>28</sup> Voir §§ 227 der Insolvenzordnung über die Haftung des Schuldners. «(1) Ist im Insolvenzplan nichts anderes bestimmt, so wird der Schuldner mit der im gestaltenden Teil vorgesehenen Befriedigung der Insolvenzgläubiger von seinen restlichen Verbindlichkeiten gegenüber diesen Gläubigern befreit.(2) Ist der Schuldner eine Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit oder eine Kommanditgesellschaft auf Aktien, so gilt Absatz 1 entsprechend für die persönliche Haftung der Gesellschafter. ».

<sup>29</sup> Voir §§ 227 der Insolvenzordnung.

<sup>30</sup> Voir §§ 304 der Insolvenzordnung. Il s'agit du débiteur commerçant disposant d'une situation patrimoniale dont on garde une bonne vue d'ensemble et qui dispose d'un nombre inférieur à 20 créanciers.

<sup>31</sup> §§ 286 der Insolvenzordnung zur Restschuldbefreiung natürlicher Personen.

2. en cas d'accès au bénéfice de la remise des dettes, le débiteur surendetté est astreint à une période de bonne conduite « Wohlverhaltensperiode » d'une durée de 6 ans à compter de l'ouverture de la procédure de faillite civile au cours de laquelle le débiteur est tenu à un certain nombre d'obligations de conserver voire d'améliorer sa situation de revenu tels notamment :
- l'obligation pour le débiteur d'exercer une activité rémunérée ou un emploi qui correspond à ses facultés
  - en cas de perte d'un emploi, l'obligation pour le débiteur d'entamer des efforts pour retrouver un emploi et ne pas refuser un emploi approprié
  - de mettre la moitié du patrimoine qu'il est en droit de toucher dans le cadre d'une succession à la disposition du curateur de la faillite
  - d'informer le curateur en cas de changement de domicile du débiteur
  - de ne pas dissimuler des éléments de son patrimoine
  - de communiquer au curateur toute information au sujet de la composition de son patrimoine
  - d'effectuer les paiements de dettes uniquement entre les mains du curateur et de ne pas avantager un créancier par rapport à l'autre
  - absence de condamnation pour des infractions contre la loi sur les faillites

Le débiteur remet les revenus saisissables entre les mains d'un curateur désigné par le juge. Le débiteur sera libéré des créances auxquelles il n'a pu satisfaire au cours de la procédure de la faillite civile jusqu'à la fin de la période de bonne conduite « Wohlverhaltensperiode ». Cette libération des dettes produira également ses effets à l'égard des créanciers n'ayant pas produit leurs titres de créance au cours de la procédure de faillite civile

La remise des dettes restantes ne s'applique pas aux créances suivantes :

- les créances de la caution à l'égard du débiteur surendetté, qui a du s'exécuter en lieu et place de ce dernier
- les créances découlant d'amendes
- les créances découlant de crédits qui ont été accordés au débiteur pour permettre le paiement des frais de la procédure de faillite civile
- les créances dont le débiteur est redevable du chef d'actions contraires à la loi commises par lui et à condition que le ou les créanciers ont produit ces créances devant le juge.

3. Ce n'est qu'après l'écoulement de la période de bonne conduite que le débiteur se voit accorder la remise des dettes restantes suivant une décision prise par le tribunal. A défaut pour le débiteur de remplir ses obligations au courant de la période de bonne conduite, il s'expose au refus de se voir accorder la remise des dettes.

### **1.5. Cas de l'Autriche**

La procédure de faillite civile applicable en Autriche présente des similitudes avec le système allemand dans la mesure où l'on peut identifier dans une première étape la nécessité pour le débiteur d'aboutir à un règlement extrajudiciaire de ses dettes avec les créanciers, dans une deuxième étape la possibilité pour le débiteur de recourir à une procédure judiciaire de la faillite civile et dans une troisième étape aboutissant à la réalisation de l'actif du débiteur et puis à une remise des dettes restantes.

Par ailleurs la loi autrichienne applicable en matière de faillite civile prévoit deux autres mécanismes de régulation des dettes à savoir le redressement de la situation du débiteur dans l'hypothèse où ce redressement est encore possible sans réalisation des éléments d'actif « Zwangsausgleich » et la possibilité de proposer un plan de redressement pour une durée allant de 5 à 7 ans au maximum « Zahlungsplanverfahren ».

#### **1.5.1. Conditions d'accès à la procédure judiciaire de la faillite civile**

- le débiteur doit être une personne physique, les commerçants étant exclus de l'accès à la procédure
- l'échec d'un redressement extrajudiciaire de la situation du débiteur ou bien l'impossibilité de la mise en oeuvre d'un redressement extrajudiciaire
- le débiteur doit être en mesure de couvrir les frais générés par la mise en oeuvre d'une procédure judiciaire de faillite civile
- le débiteur doit être en mesure de faire une offre réalisable quant au remboursement des créances rédues à ses créanciers. En cas d'absence de revenus saisissables le débiteur peut également offrir d'effectuer des paiements volontaires à partir de son revenu minimum
- autres éléments pris en considération en cas du déclenchement de la procédure judiciaire de faillite civile : a. le débiteur devrait disposer d'une situation de vie stable b. le débiteur doit être en mesure de vivre d'un revenu minimum pendant la durée de la procédure comme la procédure judiciaire de la faillite civile ne fait de sens que lorsque le débiteur est en mesure d'effectuer des paiements même à partir de son minimum d'existence c. interdiction de contracter des dettes à l'échéance desquelles le débiteur se trouve dans une impossibilité de remboursement desdites dettes.

### 1.5.2. Effets de la procédure de redressement judiciaire « gerichtliches Regulierungsverfahren »

- la publicité de l'ouverture de la procédure de la faillite civile dans l'internet et dans les journaux quotidiens et autres médias
- le droit pour le débiteur de conclure des contrats est limité pendant la durée de la procédure de faillite civile
- lorsqu'il est difficile de se faire une idée sur la situation patrimoniale du débiteur surendetté, le juge a la faculté d'instituer un curateur en charge de l'administration de la masse
- la résiliation de contrats synallagmatiques à l'effet d'améliorer la situation du débiteur
- la suspension des poursuites et vérification des créances
- l'arrêt du cours des intérêts sur créances
- la résolution de paiements effectués par le débiteur entre les mains des créanciers avant le déclenchement de la procédure de faillite
- la préservation de l'égalité des créanciers.

### 1.5.3. Concordat « Zwangsausgleich »

Le concordat est un moyen de régulation des dettes dans le cadre d'une faillite civile sans procéder à une réalisation de l'actif du patrimoine du débiteur et dont le but est de préserver le patrimoine de ce dernier. Le concordat est soumis à un certain nombre de conditions. Il n'est possible qu'à condition que le débiteur est en mesure de faire une proposition de paiement dont le minimum consiste à rembourser 20% des dettes totales du débiteur en 2 ans ou bien un minimum de 30% de ses dettes entre 2 et 5 ans et à condition que l'ensemble des créanciers y donnent leur consentement et que la mise en œuvre des propositions de paiement offertes par le débiteur n'aboutira pas dans une réalisation des éléments d'actif de son patrimoine.

Dans le cadre du concordat la loi définit un certain nombre de créances ayant un caractère privilégié telles le paiement des frais d'administration et les frais judiciaires découlant du déroulement de la procédure de faillite civile, le paiement des loyers et de la pension alimentaire, le paiement des amendes, des dettes ayant été contractées au cours de la procédure de faillite civile, des avances sur pensions alimentaires etc...

#### 1.5.4. Procédure relative à l'établissement d'un plan de redressement « Zahlungsplanverfahren »

Le but de cette procédure est l'établissement d'un plan de redressement accepté par les créanciers du débiteur et dans lequel ce dernier leur offre de payer une certaine quote-part de leurs créances pendant une période comprise entre 5 et 7 ans.

La quote-part offerte par le débiteur surendetté doit correspondre à l'évolution de sa situation de revenu prévisible au cours des 5 ans à venir. Ces paiements seront effectués à partir du montant saisissable du revenu du débiteur. A défaut de disposer d'une situation de revenu le débiteur peut aussi offrir des paiements à partir de son revenu minimum disponible.

Le « Zahlungsplanverfahren » conduit à la réalisation du patrimoine du débiteur surendetté.

#### 1.5.5. Procédure de la réalisation des éléments d'actif du patrimoine du débiteur surendetté « Abschöpfungsverfahren »

La procédure du « Abschöpfungsverfahren » aboutit à la remise des dettes restantes. Le recours à cette procédure n'est possible à condition que a. le plan de redressement a été refusé par les créanciers, b. le débiteur a consenti à céder ses revenus pour les 7 ans à venir à ses créanciers<sup>32</sup>, c. les éléments d'actifs du patrimoine du débiteur ont été réalisés et que d. le débiteur ne présente pas de cause de refus à cette procédure.

La cession de la partie saisissable de ses revenus à un mandataire désigné et ce pendant une période de 7 ans aura pour effet à moyen terme que le débiteur surendetté en question vivra pendant toute cette période d'un revenu minimum.

Au cas où le débiteur aura effectué un paiement entre les mains de ses créanciers pour une somme minimale de 10% au courant de la période de 7ans ou bien pour une somme minimale de 50% au courant d'une période de 3 ans, pourcentage établi sur la masse des revendications de la masse des créanciers ; le débiteur surendetté bénéficiera d'une remise des dettes restantes sur décision prise par le tribunal.

Par ailleurs au cours de cette période de 7ans le débiteur bénéficiera d'une suspension des poursuites.

---

<sup>32</sup> En effet la partie saisissable des revenus du débiteur sera confiée à un mandataire désigné par le juge et qui sera en charge de distribuer le produit de cette saisie parmi les créanciers.

## **1.6. Discussion**

L'objectif principal de l'introduction éventuelle d'une telle procédure de faillite civile dans notre système juridique devrait être de permettre à un débiteur dont la situation est irrémédiablement compromise en raison de la faiblesse de ses ressources et de son incapacité de rembourser l'intégralité de ses dettes, de prendre un nouveau départ dans sa vie. Il s'agirait de permettre au débiteur surendetté de sortir définitivement d'une situation comprenant un risque potentiel de marginalisation ou d'exclusion sociale.

L'introduction d'un système de faillite civile dans la législation requiert non seulement de prendre en considération la situation du débiteur, mais de tenir compte de la situation du conjoint ou du partenaire, des personnes vivant avec lui dans le ménage, des personnes dont il a la charge, des cautions et coobligés et bien entendu de la situation des créanciers et plus généralement des tiers.

La prise en compte des intérêts souvent divergents en cause dans la mise en œuvre d'une procédure de faillite civile, devient apparente lors de l'analyse de la législation de pays ayant introduit un tel système dans leur législation.

Suite à l'analyse faite des systèmes de la faillite civile applicables dans les pays soumis à analyse il appert que la faillite civile est de nature à produire les effets suivants tant à l'égard du débiteur surendetté qu'à l'égard des créanciers, à savoir :

- publicité de la procédure lors de son déclenchement
- vérification des créances et contestation des créances
- suspension des procédures d'exécution
- restriction des droits du débiteur de disposer de ses biens pendant le déroulement de la procédure
- liquidation des éléments de l'actif du patrimoine du débiteur
- dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens pendant la phase de liquidation des éléments d'actif
- désintéressement des créanciers pendant la phase de la réalisation de l'actif
- interdiction faite au débiteur d'aggraver sa situation de surendettement lorsque la procédure est en cours
- effacement des dettes non professionnelles du débiteur à l'exception des dettes payées en lieu et place du débiteur par la caution ou son coobligé et à l'exception des dettes alimentaires dont le débiteur a la charge.

On s'aperçoit que la mise en œuvre d'une telle procédure produit des effets importants sur la situation patrimoniale du débiteur surendetté et sur les titres de créances des créanciers qui après la clôture de la faillite n'ont pas pu être satisfaits.

Par conséquent, en cas d'instauration d'un système de faillite civile dans notre législation, le législateur doit veiller à entourer cette mesure des garanties légales nécessaires. Suite à l'analyse faite des législations des pays disposant d'un système de faillite civile, on a pu dégager les garanties légales suivantes pour préserver les intérêts en cause lors du déroulement d'une procédure de faillite civile et plus généralement d'une procédure de règlement collectif des dettes, à savoir :

1. pour prévenir le recours abusif du débiteur surendetté à une telle procédure :
  - en subordonnant la procédure de faillite civile à l'obligation du débiteur de coopérer avec les autorités intervenant lors du déroulement de la procédure
  - en disposant que la décision d'admissibilité à la procédure du règlement collectif des dettes entraîne l'interdiction pour le requérant<sup>33</sup> a. d'accomplir tout acte étranger à la gestion normale du patrimoine, b. d'accomplir tout acte susceptible de favoriser un créancier<sup>34</sup> et c. d'aggraver son insolvabilité
  - en donnant au juge la faculté d'ordonner, à la demande du mandataire ou d'un créancier intéressé, la révocation des mesures prises en faveur du débiteur surendetté lorsque ce dernier a remis des documents inexacts en vue d'obtenir ou de conserver le bénéfice de la procédure de règlement collectif des dettes, lorsque le débiteur ne respecte pas ses obligations, lorsque le débiteur a fautivement augmenté son passif ou diminué son actif, lorsque le débiteur a organisé son insolvabilité ou lorsque le débiteur a sciemment fait des fausses déclarations
2. pour préserver l'égalité entre les créanciers sans préjudice de l'existence d'un droit préférentiel sur les créances et pour sauvegarder en tout état de cause les droits des créanciers d'une pension alimentaire à l'encontre du débiteur surendetté
3. pour protéger au maximum les droits des créanciers du débiteur et plus généralement des tiers par la publicité de la procédure de la faillite civile, la réalisation des éléments d'actifs disponibles, la mise en place d'une vérification de créances devant le juge, la réalisation de l'actif du patrimoine du débiteur et le dessaisissement du débiteur de la disposition de son patrimoine au moment de la liquidation de ce dernier.

---

<sup>33</sup> Sauf autorisation donnée par le juge. Cette disposition est tirée du § 3 de l'article 1675/7 de la loi belge applicable en matière de surendettement.

<sup>34</sup> A l'exception des dettes alimentaires.



4. pour protéger les intérêts de la personne surendettée :
- en soumettant l'accès à la procédure de faillite civile à une demande à introduire par le débiteur surendetté devant le juge et en exigeant l'accord du débiteur surendetté au déclenchement de la procédure
  - en faisant intervenir le pouvoir judiciaire pour décider de l'admissibilité du débiteur surendetté à la procédure de faillite civile et pour assurer un bon déroulement des opérations à envisager au cours de la procédure de la faillite civile et pour sauvegarder les intérêts en cause
  - en s'assurant de la coopération active du débiteur pendant le déroulement de la procédure de faillite civile
  - en confiant la liquidation du patrimoine du débiteur surendetté à un mandataire désigné par le juge
  - en laissant au débiteur les moyens nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine et les biens nécessaires à la vie courante ainsi que les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle
  - en cas de besoin dûment établi par le juge de faire bénéficier le débiteur surendetté d'un suivi social pendant et après la procédure de faillite civile.

En ce qui concerne les conditions d'accès à la procédure de faillite civile plusieurs réflexions s'imposent. Dans la mesure où l'on admet que la procédure de faillite civile se trouve à l'aboutissement de la procédure de règlement collectif des dettes de la loi, l'accès à la faillite civile est conditionné par les conditions d'accès de l'article 1<sup>er</sup>.

1. que 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
2. que les commerçants sont exclus de la procédure, sauf s'ils ont cessé leurs activités commerciales depuis au moins 6 mois ou en cas de faillite lorsque cette dernière a été clôturée.

A la lecture de l'article 1<sup>er</sup> de la loi on s'aperçoit que :

- a. en ce qui concerne le champ d'application matériel de la loi la situation du surendettement est définie par les difficultés éprouvées par le débiteur surendetté de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles, disposition légale, qui exclut a priori la prise en considération des dettes professionnelles et
- b. en ce qui concerne le champ d'application personnel de la loi que les commerçants sont exclus de la procédure sauf ceux ayant cessé leur activité commerciale depuis au moins 6 mois ou en cas de faillite dûment clôturée.

Il s'ensuit qu'un commerçant qui remplit les conditions de l'article 1<sup>er</sup> aura accès à la procédure de règlement collectif des dettes. Toutefois sa situation de surendettement se définit uniquement par rapport à ses dettes non professionnelles.

La faillite civile viendrait ensuite se greffer sur cette situation de surendettement comme ceci est le cas pour la procédure de rétablissement personnel de la loi française<sup>35</sup>, sauf à rendre les conditions d'accès à la faillite civile plus rigoureuses<sup>36</sup>.

Dans la mesure où la faillite civile ne concerne que le patrimoine personnel du débiteur surendetté, il se peut que par l'effet de la faillite civile aboutissant à l'effacement des dettes non professionnelles du débiteur, le commerçant ayant fait l'objet d'une telle procédure bénéficie certes d'une deuxième chance en ce qui concerne ses dettes non professionnelles mais continue à être tenu à l'égard des dettes professionnelles découlant de son état de faillite personnelle.

En effet aux termes de l'article 536 du code de commerce luxembourgeois qui est toujours d'application au Grand-Duché de Luxembourg<sup>37</sup>, en cas de clôture de la faillite « les créanciers rentreront dans l'exercice de leurs actions individuelles contre la personne et les biens du failli ».

Le maintien de cette disposition légale du code de commerce luxembourgeois fait que l'effet salutaire escompté d'une faillite civile introduite au Luxembourg ne sera que partiellement bénéfique aux petits commerçants tombés en faillite personnelle.

Sur ce point il convient de noter que le législateur français dans son article L.622-32 du code de commerce français a tranché en ce sens que les droits des créanciers sont paralysés pour une durée indéfinie et le passif est apuré sans avoir été payé – solution justifiée en droit français « *par le souci de mettre fin à une distinction choquante entre les petits commerçants et artisans, personnes physiques qui devraient continuer à supporter le poids de leurs dettes et les dirigeants sociaux qui étaient immédiatement et définitivement libérés après la clôture d'une procédure collective* »<sup>38</sup>.

Un autre point, qui mérite réflexion dans l'hypothèse d'un système de faillite civile en droit luxembourgeois, est la question suivant laquelle il y a lieu ou non d'accorder le bénéfice de ladite procédure au débiteur surendetté de mauvaise foi.

---

<sup>35</sup> D'après la l'article L.332-9 du code de consommation français dernier alinéa ; la clôture de la faillite civile entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur.

<sup>36</sup> L'article L.330-1 du code de consommation français subordonne l'accès à la procédure de rétablissement personnel à la condition que «...le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre des mesures de traitement [prévues par la loi sur le surendettement]... ».

<sup>37</sup> Jurisprudence de la Cour d'Appel du 14 novembre 2002 publiée à la Pasirisie 32, page 385.

<sup>38</sup> Voir la citation reproduite dans le présent rapport et la discussion faite au sujet de la portée de cette disposition légale du Code de commerce français sous le numéro 3275 à la page 1251 du traité de droit commercial de Philippe Debecque et Michel Germain Tome 2, 17<sup>ième</sup> édition – année 2004.

Dans ce contexte, il convient de noter que la loi belge n'exige pas la bonne foi contractuelle comme une condition au déclenchement de la procédure judiciaire de la remise des dettes. Lors de l'établissement de la loi belge le législateur a clairement rejeté l'option, qui consiste à subordonner l'accès à la procédure à l'exigence de la bonne foi contractuelle dans le chef du débiteur surendetté, et a plaidé pour l'application de la procédure de la remise des dettes aux débiteurs pour lesquels la mauvaise foi contractuelle soit avérée<sup>39</sup>.

En ce faisant le législateur belge arguait notamment des difficultés d'établir que le débiteur a été de mauvaise foi, de la lutte contre la marginalisation du débiteur surendetté et du parallélisme avec la loi sur la faillite qui en droit belge n'impose nullement la bonne foi contractuelle comme condition à la remise des dettes. Par contre, l'exigence de la bonne foi procédurale<sup>40</sup> est requise. Ainsi le requérant qui aurait remis des documents inexacts ou fait de fausses déclarations dans le cadre de la procédure sera susceptible de voir prononcer la révocation de la décision d'admissibilité à la procédure de surendettement ou du plan de règlement collectif des dettes.

Dans ce contexte il convient encore de noter les garanties que le législateur belge a mises en place pour prévenir un recours abusif à la procédure de surendettement, à savoir notamment :

- a. le fait que l'accès à la procédure du surendettement est subordonné à la condition que le demandeur « ...n'ait pas manifestement organisé son insolvabilité<sup>41</sup> »
- b. les conditions strictes auxquelles est soumis le recours judiciaire à la remise des dettes
- c. l'intervention du pouvoir judiciaire au cours de ladite procédure de même que
- d. la nécessité de la collaboration active du débiteur surendetté.

---

<sup>39</sup> Sur ce point voir la réponse du vice- premier ministre aux pages 76 à 78 du rapport fait au nom de la Commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions nationales scientifiques et culturelles, des classes moyennes et de l'agriculture au sujet du projet de loi n° 1073 relatif au règlement collectif des dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis : « ... Maintenir cette exigence de bonne foi contractuelle comme condition de la remise de dettes pose tout d'abord le problème de la preuve de la bonne foi même si elle est présumée... A supposer que la mauvaise foi contractuelle soit avérée, se pose la question du sort à réserver au débiteur pour lequel un plan avec remise de dettes serait impossible. Cette personne se verra condamnée à payer éternellement une dette qui ne cessera d'augmenter, sans aucune perspective de solution. Il est indispensable d'accorder également à ces victimes une chance de s'en sortir, sous peine de les cantonner dans la marginalité. Il faut également tenir compte de la loi sur les faillites qui n'impose nullement la bonne foi contractuelle comme condition à la remise de dettes... ».

<sup>40</sup> La bonne foi procédurale est celle qui doit exister au cours de la procédure. La sincérité du débiteur lors de l'introduction d'une demande ainsi qu'au cours de l'élaboration du plan est une condition du bon fonctionnement de la procédure.

<sup>41</sup> Article 1675/2 de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis – Moniteur belge du 31 juillet 1998 pages 24613 et ss.

## **Chapitre 2. Autres éléments pour une réforme de la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement**

### **2.1. Problèmes relatifs à l'introduction de la demande de surendettement**

La loi sur le surendettement ne précise pas l'organe en charge du contrôle de la recevabilité de la demande introduite par le débiteur surendetté en vue du déclenchement de la procédure de règlement conventionnel devant la Commission de médiation. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi, cette demande est introduite auprès du SICS, tandis qu'il appartient à la Commission de médiation de proposer au débiteur de même qu'aux créanciers et aux autres parties intéressées un plan de redressement.

En pratique le SICS a procédé au contrôle des conditions d'admission à la procédure de surendettement. Cette façon de procéder a été critiquée par le juge de paix<sup>42</sup>. Par ailleurs, ni le SICS, ni la Commission de médiation se voit attribuer le pouvoir par le législateur de statuer sur la recevabilité de la demande de surendettement.

Un autre problème est relatif à l'imprécision de la loi quant à l'introduction de la demande formelle du débiteur auprès du SICS. La détermination exacte de ce moment est importante comme l'introduction de la demande a pour effet d'entraîner de plein droit la suspension des procédures d'exécution en cours.

#### **2.1.1. Rôle de la Commission de médiation**

Au cours des travaux parlementaires relatifs au projet de loi 4409 ayant donné naissance à la loi sur le surendettement le Conseil d'Etat avait estimé qu'il serait préférable de « réunir dans une seule procédure l'expertise d'un service spécialisé et l'autorité de la commission de médiation ».

Dans sa prise de position du 18 décembre 2002 à l'adresse du procureur général d'Etat<sup>43</sup>, le juge de paix directeur d'Esch/Alzette propose de suivre le législateur français et de renforcer les pouvoirs de la Commission de médiation en lui conférant les mêmes

---

<sup>42</sup> Jurisprudence de la Justice de Paix d'Esch/Alzette dans une affaire n° : 306/05 du répertoire jugement rendu en date du 1er février 2005, aux termes de laquelle « ...la Commission de Médiation, n'ayant pas reçu une telle mission du législateur et n'étant au surplus pas un organe juridictionnel, n'a pas elle non plus le droit d'examiner d'office la recevabilité d'une demande si aucun créancier ne soulève l'irrecevabilité de celle-ci, ce droit étant réservé aux tribunaux judiciaires conformément à l'article 84 de la Constitution et à l'article 6.1 ° de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Si un créancier soulève l'irrecevabilité de la demande, la Commission de Médiation ne peut que constater l'échec de la procédure de règlement conventionnel et il appartient le cas échéant au juge de paix de trancher la question dans le cadre du redressement judiciaire. En soumettant les requérants à une période probatoire de près de trois ans ...pour finalement refuser de recevoir leur demande formelle, le Service d'information et de conseil en matière de surendettement a commis un abus de pouvoir... ».

<sup>43</sup> Voir rapport d'activité du Ministère de la Justice pour l'année 2002 à la page 225.

pouvoirs que le législateur français a conféré aux commissions départementales de surendettement.

Selon la loi française la commission départementale a plusieurs missions, à savoir une mission de conciliation entre le débiteur et les créanciers en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de redressement approuvé par le débiteur et les créanciers, une mission qui consiste à recommander des mesures aux parties intéressées et une mission qui consiste à rendre des décisions en matière de recevabilité et en matière d'orientation du dossier introduit à la demande du débiteur surendetté.

Dans ce contexte, il convient de noter qu'en ce qui concerne la procédure applicable en matière de surendettement, la loi française contrairement à la loi luxembourgeoise- et exception faite de la procédure de rétablissement personnel qui se déroule devant le juge de l'exécution - n'opère pas de distinction entre la phase conventionnelle et la phase judiciaire. En effet, le déroulement de la procédure de surendettement a lieu devant la Commission départementale et le juge de l'exécution exerce essentiellement une fonction de contrôle. Cependant l'adoption du système français aurait pour conséquence une réforme substantielle de notre législation sur le surendettement.

Il résulte de ce qui précède qu'il serait utile de préciser les missions du SICS et celles de la Commission de médiation tout en conférant à cette dernière les pouvoirs de statuer sur la recevabilité de la demande introduite. Une solution réalisable consisterait en ce que les décisions prises par la Commission de médiation en matière de recevabilité de la demande seraient susceptibles d'un recours devant le juge de paix qui statuerait soit en dernier ressort, soit à charge d'appel sur ces questions de recevabilité de la demande.

Dans cet ordre d'idées l'instruction du dossier de surendettement en vue de l'établissement d'un plan de redressement conventionnel appartiendrait au SICS, tandis que le pouvoir de se prononcer sur la recevabilité de la demande et de proposer des mesures dans le cadre du plan appartiendrait à la Commission de médiation.

En conférant au débiteur surendetté un recours contre la décision prise par la Commission de médiation en matière de recevabilité de la demande devant le juge de paix, il est satisfait aux exigences de l'article 6 1° de la Convention européenne des droits de l'homme. Une jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg admet qu'il est satisfait aux exigences de l'article 6 de la Convention s'il est ouvert, contre une décision d'une autorité, quelle que soit sa dénomination ou sa composition, un recours auprès d'un tribunal ayant compétence pour se prononcer, à la fois en droit et en fait, sur le litige<sup>44</sup>.

Reste encore à trancher la question qui est de savoir si le fait de confier la décision sur la recevabilité de la demande de surendettement en première instance à une commission de nature administrative est conforme aux articles 84 et suivants de la Constitution.

---

<sup>44</sup> Voir commentaire et jurisprudences citées dans la note en bas de page n° 2 à la page 288 du manuel sur la Convention européenne des droits de l'homme Commentaire article par article sous la direction de Edmond Pettiti dans l'édition Economica – année 1999 deuxième édition.

Quelque soit la solution adoptée l'idée de base est de saisir la Commission de médiation non seulement aux fins de proposer des mesures dans le cadre du plan de redressement, mais également pour prendre une décision sur la recevabilité de la demande formelle en surendettement avec la possibilité d'une voie de recours judiciaire contre cette décision.

A titre d'illustration la loi française applicable prévoit la possibilité d'introduire un recours devant le juge de l'exécution<sup>45</sup> contre la décision rendue par la Commission départementale de surendettement dans les 15 jours à compter de la notification de la décision<sup>46</sup>.

### 2.1.2. Conditions relatives à l'introduction d'une demande devant le SICS

Comme d'après l'article 3 alinéa 3 de la loi la suspension des procédures d'exécution est intimement liée à l'introduction de la demande, il convient de préciser davantage le moment exact à partir duquel la suspension des poursuites peut produire ses effets. A défaut de précision par la loi des modalités entourant l'introduction de la demande en surendettement, cette imprécision peut donner naissance à des abus, dans la mesure où le débiteur se contente d'introduire une demande incomplète pour bénéficier de la suspension des voies d'exécution.

Une solution possible pour pallier à ce genre de problèmes est de soumettre l'introduction de la demande à la formalité du dépôt qui consiste dans l'introduction d'une demande écrite, signée du débiteur surendetté, demande, accompagnée des pièces et des informations nécessaires à l'établissement de sa situation de surendettement devant la Commission de médiation qui aura à se prononcer sur la recevabilité de la demande.

Dans pareille situation la demande en surendettement ne produira ses effets qu'à partir du moment où le dépôt de la demande est devenu parfait c'est-à-dire à partir du moment où les pièces nécessaires à l'établissement de la situation de surendettement du débiteur ont été produites et que la demande a été jugée recevable par la Commission de médiation. Une réflexion supplémentaire consisterait à imposer des délais dans l'accomplissement des formalités de dépôt de la demande par le débiteur surendetté auprès de la Commission de médiation.

Par ailleurs l'établissement du plan dans le cadre de la phase conventionnelle de la procédure du règlement collectif des dettes nécessite tant le concours du débiteur surendetté que celui des créanciers.

---

<sup>45</sup> Aux termes de l'article L.331-3 dernier alinéa du code de consommation français le juge de l'exécution est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier.

<sup>46</sup> Article .R.331-8 alinéa 1er du code de consommation français : « La commission examine la recevabilité de la demande. Elle se prononce par une décision motivée qui est notifiée au débiteur et aux créanciers par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La lettre indique que la décision peut faire l'objet d'un recours, dans un délai de 15 jours à compter de sa notification, par déclaration remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au secrétariat de la commission. ».

La production des créances lors de l'établissement de l'état du passif du débiteur exige tout d'abord le concours du débiteur. En France, il appartient au débiteur de déclarer à la commission départementale les éléments actifs et passifs de son patrimoine. La loi française prévoit également la faculté pour la Commission départementale du surendettement de faire publier un appel aux créanciers pour permettre à ces derniers de produire leurs créances. Par ailleurs et dans cet ordre d'idées, il conviendrait à l'instar de la loi française d'informer les cautions du déclenchement de la procédure de surendettement.

## **2.2. Suspension des voies d'exécution et autres effets liés à l'introduction de la demande en surendettement**

La loi sur le surendettement prévoit la suspension de plein droit des procédures d'exécution en cours sur les biens meubles ou immeubles du débiteur, effet, découlant de l'introduction de la demande en surendettement devant le SICCS, à l'exception toutefois des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur portant sur des dettes alimentaires. Aux termes de l'article 3 de la loi, cette suspension des procédures d'exécution est acquise jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 6 de la loi, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption du plan de règlement respectivement jusqu'à la fin de la période de 6 mois au maximum.

La loi reste cependant muette sur ce qu'il advient de la suspension des voies d'exécution lorsque la demande du débiteur est déclarée irrecevable, ou que l'échec de la procédure de règlement conventionnel est constaté dans l'hypothèse où la situation du débiteur est irrémédiablement compromise.

En l'absence de précision par la loi, la suspension de plein droit des voies d'exécution risque de produire ses effets pendant cette période de 6 mois, alors que les conditions de recevabilité de la demande ne sont même pas établies et que le débiteur se soustrait à toute coopération.

Par ailleurs, la loi reste muette quant à l'effet de la demande de surendettement sur le cours des intérêts des créances que les créanciers tiennent à l'égard du débiteur et elle ne précise pas ce qu'il advient des saisies déjà pratiquées avant l'introduction de la demande en surendettement.

Sur tous ces points il convient de noter que le législateur belge a lié les mesures de suspension à la décision sur l'admissibilité de la demande. Aux termes de l'article 1675/7 de la loi belge, c'est la décision d'admissibilité de la demande qui fait naître le concours entre les créanciers et a pour conséquence la suspension du cours des intérêts de même que l'indisponibilité du patrimoine du débiteur. Toutes les voies d'exécution qui tendent au paiement d'une somme d'argent sont suspendues. Toutefois, les saisies déjà pratiquées conservent leur caractère conservatoire.

Par ailleurs la loi belge prévoit que dans l'hypothèse où antérieurement à l'admissibilité de la demande de surendettement la date d'une vente forcée pour biens meubles ou immeubles a déjà été fixée et publiée par les affiches ; cette vente aura lieu pour le compte de la masse.

Dans ce contexte, il convient de noter l'existence d'une différence fondamentale entre la loi belge et la loi luxembourgeoise. A défaut d'indications dans le texte de la loi luxembourgeoise, le débiteur surendetté reste à la tête de son patrimoine pendant le déroulement de la phase conventionnelle de la procédure de surendettement. Par contre le législateur belge a mis en place une procédure de règlement collectif des dettes<sup>47</sup> dans laquelle le débiteur propose à ses créanciers de conclure un plan de règlement à l'amiable par la voie d'un règlement collectif de dettes, le tout se déroulant sous le contrôle d'un juge. Cette procédure de règlement collectif de dettes a pour effet d'entraîner entre autre l'indisponibilité du patrimoine du débiteur, la suspension du cours des intérêts, la suspension des voies d'exécution et la nomination d'un médiateur des dettes et comporte de ce fait tout un ensemble de garanties juridiques et judiciaires entourant le débiteur et la masse des créanciers.

Comme le projet de la loi n° 4409 initial donnant naissance à notre loi sur le surendettement s'est inspiré notamment à la loi belge, la solution aux problèmes susmentionnés pourrait être trouvée dans la loi belge tout en tenant à l'esprit les garanties judiciaires et procédurales que le législateur belge a mises en place pour sauvegarder l'égalité des créanciers et pour sauvegarder dans la mesure du possible la situation patrimoniale du débiteur au stade du règlement conventionnel de la procédure.

Un autre problème signalé par le SICS est le fait que lors de l'introduction de la demande auprès du service et au cours de l'instruction du dossier qui s'ensuit, le débiteur peut être tenté de cacher des éléments de son actif patrimonial.

Le fait que l'introduction de la demande en surendettement par le débiteur surendetté entraîne de plein droit la suspension des procédures d'exécution en cours sur ses biens meubles ou immeubles est de nature à tenter des débiteurs d'introduire la demande de surendettement aux seules fins de se voir gratifier de l'effet suspensif de plein droit sur les procédures d'exécution. Cette manière de procéder est encore renforcée par l'absence d'un dispositif juridique permettant d'empêcher des débiteurs de mauvaise foi de recourir à cette procédure.

---

<sup>47</sup> Article 1675/3 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif des dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis.



Sur ce point il convient de citer l'exemple du législateur belge qui prévoit a. des interdictions faites au débiteur surendetté d'accomplir un certain nombre d'actes dès l'introduction de la demande en surendettement<sup>48</sup> et b. la mise en place des causes de révocation<sup>49</sup> pouvant entraîner la révocation du plan de redressement sur décision judiciaire.

En droit belge la révocation ne peut être prononcée que par décision du juge et elle peut porter soit sur la décision d'admissibilité ou sur le plan de règlement à l'amiable ou porter sur le plan de règlement judiciaire. L'une des conséquences de la révocation du plan est que les créanciers recouvrent le droit d'exercer individuellement leur action sur les biens du débiteur pour la récupération de la partie non acquittée de leur créance et que le débiteur ne peut pendant une période de 5 ans à dater du jugement de révocation réintroduire une requête visant à obtenir un règlement collectif de dettes.

Au cas où on envisagerait l'introduction d'un système de révocation du plan, il conviendrait de se rendre compte des conséquences que produit la révocation du plan sur les actes accomplis, sur la partie non acquittée de la créance et sur les actes ayant été posés en cours d'instance.

### **2.3. Assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances**

Le SICS fait valoir que le fait que la Commission puisse proposer une assistance sur les plans social, éducatif ou de la gestion des finances au débiteur a été l'une des raisons principales pour laquelle les personnes qui se sont adressées au SICS ont refusé d'introduire une demande en règlement collectif des dettes, d'où la proposition faite par le SICS de maintenir le caractère volontaire de cette mesure en phase conventionnelle.

A l'heure actuelle il est prévu que la Commission de médiation propose au débiteur, aux créanciers et, le cas échéant, aux autres parties intéressés un plan de redressement qui peut comporter notamment une mesure d'assistance au bénéfice du débiteur surendetté en phase conventionnelle. Il s'ensuit que la mesure en question n'est pas imposée par la Commission de médiation mais que la Commission a la faculté de proposer cette mesure dans le cadre du plan en phase conventionnelle. Encore faut-il que dans ce cas la mesure d'assistance soit acceptée par les parties au plan et qu'il sera précisé que la mesure ne sera proposée que dans le cas où elle s'avère être nécessaire.

---

<sup>48</sup> Voir article 1675/7 § 3 de la loi belge.

<sup>49</sup> Voir article 1675/15 de la loi belge - Le législateur belge énumère 5 causes de révocation:

1° le débiteur a remis des documents inexacts en vue d'obtenir ou de conserver le bénéfice de la procédure de règlement collectif des dettes

2° le débiteur ne respecte pas ses obligations

3° le débiteur a fautivement augmenté son passif

4° il a organisé son insolvabilité

5° il a fait sciemment des fausses déclarations.

#### **2.4. Introduction d'une procédure au profit du débiteur lorsqu'il apparaît que sa situation est irrémédiablement compromise**

Le SICS fait valoir qu'il y a lieu de prévoir la situation du « débiteur pauvre » dont la situation est irrémédiablement compromise et qui aurait de ce fait un accès à la procédure de faillite civile.

Une telle procédure est prévue par l'article L-331-7-2 du code de consommation français instituant la procédure de rétablissement personnel, qui peut être déclenchée à la demande du débiteur surendetté lorsque en cours d'exécution d'un plan conventionnel ou de recommandations faites par la commission départementale de surendettement il s'avère que la situation du débiteur est irrémédiablement compromise. Sur ce point il est renvoyé aux développements sous le point 1.2 du présent rapport traitant notamment de la procédure de rétablissement personnel en France.

L'objectif principal de l'accès à cette procédure étant l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur.

La mise en place d'une telle procédure requiert tout d'abord de définir ce qu'il faut entendre par « débiteur dont la situation est irrémédiablement compromise » puis de prévoir un certain nombre de garde-fous empêchant les débiteurs de mauvaise foi d'accéder à cette procédure, de préserver l'égalité entre les créanciers lors du déroulement de cette procédure et d'aménager la procédure de manière à y inclure un processus d'apprentissage permettant à la personne surendettée de mieux gérer ses revenus.

#### **2.5. Durée des plans**

Aux termes de l'article 14 alinéa 5 de la loi le délai pendant lequel le redressement judiciaire doit aboutir est fixé à 7 ans. En raison du parallélisme des procédures on admet que la durée du plan de redressement conventionnel est également de 7 ans. Par ailleurs les articles 23 et suivants de la loi prévoient l'institution d'un Fonds d'assainissement en matière de surendettement ayant pour objet l'octroi de prêts de consolidation de dettes dans le cadre d'un règlement conventionnel ou d'un redressement judiciaire des dettes. L'article 26 de la loi dispose que ce prêt une fois accordé est remboursable par mensualités fixes et que la durée maximale de remboursement ne peut dépasser 7 ans.

A cet égard le SICS fait valoir que la durée de 7 ans qui s'applique aux plans de redressement et au plan de remboursement est trop longue.

En ce qui concerne le plan de remboursement visé par l'article 26 de la loi, le SICS fait valoir qu'il faudrait prévoir un « effacement des dettes » à la fin d'une période de 5 ans à l'exception d'éventuels crédits hypothécaires.

A l'appui de son raisonnement le SICS fait valoir que a. dans la mesure où il est possible que le débiteur n'est fixé sur son sort qu'après l'aboutissement d'une période de 7 ans il est renvoyé aux conséquences psychiques découlant d'une telle situation d'incertitude b. le remboursement du solde peut n'être que partiel c. le remboursement ne concerne ni les dettes alimentaires, ni les dettes fiscales et que d. la procédure ne peut pas être invoquée pour le remboursement de créances dues à des professionnels du secteur financier.

L'ensemble de ces problèmes y compris celui relatif à la durée du plan de remboursement pourrait trouver une solution dans le cadre plus général de la réforme de la loi existante en matière de surendettement tout en prenant en considération l'intérêt de toutes les parties en cause. A titre d'illustration la loi française applicable à la procédure de rétablissement personnel prévoit la possibilité faite au juge d'ordonner des mesures de suivi social du débiteur pendant le déroulement de la procédure.

Par ailleurs il est difficile de concevoir la possibilité d'une décharge du débiteur surendetté du chef des dettes alimentaires, des réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale ou encore des amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale.

**Loi du 8 décembre 2000 sur le Surendettement**  
**Rapport Quinquennal pour la Chambre des Députés**

**INDEX**

<b>Abréviation</b>	<b>Signification</b>
<b>CM</b>	Commission de Médiation en matière de surendettement
<b>CNPF</b>	Centre national pour la formation professionnelle continue
<b>Fonds</b>	Fonds d'assainissement en matière de surendettement
<b>IA</b>	Inter-Actions asbl
<b>IAF</b>	Inter-Actions Faubourgs asbl
<b>Ligue</b>	Ligue Médico-Sociale anciennement Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales
<b>SICS</b>	Service d'information et de conseil en matière de surendettement

## Relevé des tableaux

<b>Service commun de la Croix Rouge Luxembourgeoise et de la Ligue Luxembourgeoise de Prévention et d'Action Médico-Sociales (Ligue)</b>	<b>page</b>
Tableau 1 : nombre de demandes par année	11
<b>Service d'Inter-Actions Faubourgs (IAF)</b>	
Tableau 2 : nombre de dossiers par année	11
<b>Service National de Lutte contre le Surendettement (IAF et Ligue)</b>	
Tableau 3 : Nombre de demandes et nombre de dossiers ouverts	12
Tableau 4 : Situation socio-professionnelle des clients	13
<b>Service d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS)</b>	
Tableau 5 : Demandes adressées et dossiers ouverts de 2001 à 2005	17
Tableau 6 : Etat Civil des clients	18
Tableau 7 : Âge des clients	18
Tableau 8 : Situation socio-professionnelle des clients	19
Tableau 9 : Nationalité des clients	20
Tableau 10 : Répartition géographique des clients	20
Tableau 11 : Enfants à charge des clients	21
<b>Commission de médiation en matière de surendettement (CM)</b>	
Tableau 12 : Dossiers traités	22
Tableau 13 : Décisions prises	23
Tableau 14 : Signature du dossier par une ou deux personnes	24
Tableau 15 : Situation familiale des clients	24
Tableau 16 : Situation socio-professionnelle des clients	25
Tableau 17 : Âge des clients	26

Tableau 18 : Répartition géographique des clients	27
Tableau 19 : Nationalité des clients	27
Tableau 20 : Répartition des enfants par famille des clients	28
<b>Fonds d'assainissement en matière de surendettement (Fonds)</b>	
Tableau 21 : Mouvements du Fonds d'assainissement en matière de surendettement de 2001 à 2005	30

---