

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur le «Surendettement des ménages dans l'Union européenne»

(2002/C 149/01)

Le 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément au paragraphe 3 de l'article 23 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Surendettement des ménages».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 avril 2002 (rapporteur: M. Ataíde Ferreira).

Lors de sa 390^e session plénière des 24 et 25 avril 2002 (séance du 24 avril), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 78 voix pour, 6 voix contre et 8 abstentions.

1. Surendettement — Actualité du thème

1.1. Le 13 juillet 1992, le Conseil a envisagé pour la première fois, dans une résolution sur les priorités futures pour le développement de la politique de protection des consommateurs, d'inclure parmi celles-ci une investigation sur le surendettement.

1.2. Depuis lors, et bien que le phénomène du surendettement ait pris, et c'est un fait admis, de plus en plus d'ampleur au niveau des différents États membres, au point que cela ait justifié l'adoption de mesures législatives et administratives dans la plupart de ceux-ci, aucune initiative à caractère politique n'a été prise au niveau communautaire, malgré la promotion de l'étude du professeur Nick Huls⁽¹⁾ et du suivi du thème par les services de la DG SANCO actuelle, avec un grand professionnalisme d'ailleurs.

1.3. Le 27 mai 1999, le Comité économique et social a décidé de charger la section «Marché unique, production et consommation», de préparer un rapport d'information sur le «surendettement des ménages» qui a été envoyé à toutes les institutions communautaires sur décision de l'assemblée plénière.

1.4. Au cours de l'élaboration de ce rapport et pendant la présidence portugaise, le Conseil «consommateurs» de Luxembourg du 13 avril 2000, a repris le thème et attiré

l'attention de la Commission et des États membres sur la nécessité d'un traitement communautaire de ce problème.

1.5. Le rapport d'information du CES se terminait par une recommandation à la Commission en ces termes: «... et recommande donc à la Commission, en tant que première étape dans cette direction, d'entamer dans les plus brefs délais la préparation d'un Livre vert relatif au surendettement des ménages en Europe, dans lequel elle publiera les études disponibles sur la question, fera le point de la situation sur les régimes juridiques et les données statistiques des divers États membres et des pays en voie d'adhésion, tentera de définir un concept unique du surendettement et définira l'orientation qu'elle estime nécessaire pour les étapes suivantes, en vue d'atteindre les objectifs signalés dans le présent rapport».

1.6. Suite à cette recommandation, l'on sait que la Commission a lancé un appel d'offres pour la réalisation de deux études, l'une relative aux aspects statistiques, et l'autre concernant les différents régimes juridiques du surendettement dans les États membres.

L'on sait également cependant, que la Commission n'a pas retenu l'étude sur les aspects juridiques et a résilié le contrat y relatif. Elle serait en train d'analyser l'étude statistique qui pose le problème de la comparaison des données apportées, ce qui était naturellement à prévoir compte tenu du fait que l'appréciation et l'approche de ce phénomène varient d'un État membre à l'autre. Jusqu'à présent, elle n'a pas révélé officiellement la direction qu'elle entend donner à l'approche

(1) «Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions» Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, n° 29, 1994.

de cette problématique, et l'on peut constater que ce thème est exclu de son programme d'action. Il est toutefois pris acte de quelques mesures isolées jugées positives, bien que parcellaires, prévues dans le cadre de la révision de la directive sur le crédit à la consommation.

1.7. Le CES, dans le cadre de l'élaboration du présent avis d'initiative, a décidé d'organiser une audition publique, avec l'appui de la présidence suédoise, à Stockholm, le 18 juin 2001, afin de recueillir des informations actuelles et de confronter les différentes expériences des pays nordiques en la matière, élément dont l'omission se faisait sentir dans le rapport d'information précité.

1.7.1. Au cours de cette audition, le secrétaire d'État à la justice de Suède a eu l'occasion de faire valoir l'intérêt que le gouvernement suédois attachait à l'approche communautaire de cette question, comme moyen de surmonter les inconvénients dus à la diversité des approches nationales et des solutions trouvées avec des résultats divergents dans les divers États membres ⁽¹⁾.

1.8. Par ailleurs, Le 2 juillet 2001, le Conseil national des consommateurs et des usagers (CNCU) a organisé, avec la collaboration de la Commission européenne, une conférence importante sur les «Règles de concurrence dans l'UE et les systèmes bancaires comparés», lors de laquelle le Chef de l'Unité «services financiers» de la DG SANCO a eu l'occasion de présenter les orientations suivies dans la proposition de nouvelle directive sur le crédit à la consommation et au cours de laquelle les problèmes de surendettement, dans leur dimension communautaire, ont été débattus ⁽²⁾.

1.8.1. La DG SANCO a également pris l'initiative de réaliser à Bruxelles, le 4 juillet 2001, une audition avec des experts des gouvernements pour discuter les modifications de la directive sur le crédit à la consommation proposées, lors de laquelle certains aspects concernant la prévention du surendettement ont été soulignés.

1.9. Déjà pendant la présidence belge, un colloque important sur «les crédits à la consommation et l'harmonisation communautaire» avait eu lieu à Charleroi les 13 et 14 novembre 2001, lors duquel le ministre de l'économie et de la recherche scientifique belge avait tenu à souligner les aspects sociaux et économiques du problème ainsi que ses rapports avec le développement des services financiers et du commerce transfrontalier dans le marché intérieur ⁽³⁾.

(1) Il ressort de son intervention l'affirmation selon laquelle «il existe un risque réel de voir la diversité actuelle des régimes dans l'Union européenne contribuer aux entraves techniques à la libre circulation des biens et des services dans le marché unique».

(2) En Italie, l'association de consommateurs ADICONSUM a soutenu, avec d'autres ONG et certains instituts de crédit, un projet de loi sur le règlement des situations de surendettement des ménages.

(3) Le gouvernement belge a adopté le 25 janvier 2002 un projet de loi sur le crédit à la consommation dans lequel est prévue l'interdiction de la publicité de nature à inciter au surendettement.

1.10. Il faut également mentionner le conseil «marché intérieur, consommateurs et tourisme» du 26 novembre 2001, lors duquel les ministres ont estimé, entre autres considérations et recommandations, que: «... les divergences au niveau du traitement tant préventif que social, juridique et économique du surendettement entre États membres pourraient donner lieu à d'importantes disparités tant entre consommateurs européens qu'entre les offreurs de crédit», et que par conséquent «... une réflexion pourrait être envisagée au niveau communautaire pour apporter, en complément aux mesures en faveur de ce développement du crédit transfrontalier, des mesures visant à prévenir le surendettement tout au long du seul cycle de crédit».

2. La dimension communautaire du surendettement des ménages

2.1. Le phénomène de surendettement comporte des aspects sociaux, économiques, financiers, juridiques (du point de vue du droit civil et procédural) et, naturellement, politiques, qui méritent tous de faire l'objet d'un accompagnement au niveau communautaire.

2.1.1. Les aspects juridiques sont essentiels dans la perspective que l'on entend mettre en valeur dans le présent avis d'initiative, car ils ont une influence directe sur la politique de réalisation du marché intérieur.

2.2. Il est très clairement ressorti des études et des auditions que le développement d'un marché des services financiers transfrontaliers passe par la confiance des producteurs, des commerçants, des professions libérales et des consommateurs.

2.2.1. Un élément est essentiel, du point de vue des fournisseurs de crédit: la transparence des règles qui régissent le marché, même en cas de défaillance.

2.3. S'il est vrai que bon nombre des situations de défaillance, qui sont un premier pas vers le surendettement, peuvent être réglées dans le cadre de l'octroi de crédit, et en particulier de crédit à la consommation, il existe toute une série de mesures de prévention et de redressement des situations de surendettement qui relèvent en premier lieu des domaines de la justice et du marché intérieur.

2.4. Si l'on considère le principe de subsidiarité et la nouvelle rédaction de l'article 153 du Traité de Rome et de l'article 34 du Traité d'Amsterdam, il est non seulement possible mais indispensable, en vue de la réalisation effective du marché intérieur, de prévoir une approche communautaire des aspects essentiellement juridiques du surendettement des ménages, de manière harmonisée.

2.5. Trois raisons fondamentales permettent d'étayer cette affirmation.

2.5.1. La première concerne l'égalisation des conditions de concurrence entre ceux qui accordent les crédits à des particuliers, qu'il s'agisse des établissements de crédits, d'autres opérateurs financiers, des commerçants eux-mêmes ou encore des prestataires de services en matière de vente à tempérament et à crédit.

2.5.2. La deuxième tient au fonctionnement même du marché intérieur qui, une fois de plus, s'il est «unique» pour ce qui est des possibilités de transactions transfrontalières, est divisé en plusieurs ordres juridiques nationaux lorsqu'il s'agit de tenter de résoudre des questions découlant de ce même marché. En particulier, compte tenu des récentes orientations en matière de commerce électronique et de ventes à distance de biens et de services financiers, il serait tout à fait justifié d'harmoniser le régime de traitement du surendettement des ménages, à l'instar de ce qui se fait déjà pour les faillites de commerçants, faute de quoi, apparaîtraient de nouvelles barrières à la concurrence et des distorsions au niveau de la compétitivité des entreprises.

2.5.3. La troisième raison a trait à la protection des consommateurs et relève des dispositions du nouvel article 153 du traité. Il est aujourd'hui expressément stipulé à l'alinéa b) du paragraphe 3 de cet article que la Communauté, aux fins de la réalisation des objectifs auxquels se réfère le paragraphe 1^{er} du même article, et qui couvre indiscutablement le traitement des situations de surendettement, apportera une contribution avec des «mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi». On ne saurait douter par conséquent de la nécessité de l'encadrement de la question du surendettement dans une politique communautaire de nature à garantir l'harmonisation des initiatives nationales en la matière, si l'on ne veut pas courir le risque de créer des situations condamnables de discrimination, tant en ce qui concerne les professionnels que les consommateurs.

2.6. Trois autres raisons circonstancielles conseillent une action immédiate de la Commission.

2.6.1. La première concerne l'introduction physique de la monnaie unique et l'élan qu'elle donnera au commerce transfrontalier et, par conséquent, au crédit, en éliminant l'une des principales entraves reconnues en matière de transactions transfrontalières.

2.6.2. La deuxième est liée au développement du commerce électronique et des ventes à distance, avec tout ce que les directives y relatives prévoient pour contribuer à l'élimination des obstacles géographiques et logistiques et à la confiance des professionnels et des consommateurs. L'adoption prochaine de la proposition de directive sur la vente à distance de services financiers viendra compléter le cadre légal nécessaire au développement du crédit transfrontalier.

2.6.3. Enfin, l'élargissement prochain de l'Union européenne conseille au moins une harmonisation immédiate, avant que le cadre légal ne devienne encore plus complexe et difficile à gérer.

3. Conclusions et recommandations

3.1. Le CES tire par conséquent les conclusions suivantes:

- a) Le phénomène du surendettement s'est généralisé dans tous les pays de l'Union européenne et a fait son apparition dans les pays en voie d'adhésion, avec une tendance à l'aggravation suite à l'ouverture des frontières et du commerce transfrontalier;
- b) la plupart des pays de l'Union européenne ont conçu et appliqué, au niveau national, des systèmes de prévention et de redressement des situations de surendettement différents, divergents et qui entrent parfois en conflit, tant en termes de droit substantiel que de procédures judiciaires ou administratives;
- c) ces différences constituent des barrières au développement du crédit transfrontalier et à la réalisation même du marché unique, en ce qu'elles ne contribuent pas à assurer la confiance nécessaire des acteurs économiques dans les potentialités et les bénéfices du marché intérieur;
- d) un effort d'harmonisation des aspects juridiques liés au surendettement est donc souhaitable et une telle harmonisation est possible dans le cadre des dispositions combinées des articles 2 et 34 du Traité sur l'UE et des articles 3, alinéa t) et 153 du Traité de Rome.

3.2. Le CES formule par conséquent les recommandations suivantes:

3.2.1. La Commission devrait:

- a) procéder à une publication officielle immédiate des études qu'elle a commandées sur les aspects statistiques et lancer un nouvel appel d'offres pour l'élaboration d'une étude sur le droit comparé du surendettement en Europe;
- b) préparer, dans les plus brefs délais, un livre vert analysant les conséquences de la situation actuelle dans la perspective de la réalisation du marché intérieur;
- c) proposer des mesures d'harmonisation du cadre légal de prévention et de redressement des situations de surendettement, tant du point de vue du droit substantiel que des procédures, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, et compte tenu des dispositions des articles 2 et 34 du Traité sur l'Union et des articles 3 et 153 du Traité de Rome;
- d) définir et mettre en place un réseau d'échanges d'informations entre les États membres et ses services pour accompagner l'évolution du phénomène du surendettement des ménages dans les États membres et dans les États en voie d'adhésion, en vue de créer un observatoire européen du surendettement;

- e) attacher une attention particulière aux effets que peut avoir, en termes de création ou d'aggravation de situations de surendettement des ménages, l'adoption de mesures dans différents domaines des politiques communautaires, notamment en ce qui concerne le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire, les communications commerciales, la publicité et le «marketing» et les pratiques du commerce.

3.2.2. Les États membres devraient:

- a) poursuivre leur action sur la voie inaugurée avec la résolution du 13 juillet 1992, et reprise dans les Conseils «consommateurs» du 13 avril 2000 et du 26 novembre 2001, jusqu'à la définition d'un cadre légal pour une approche communautaire de la question du surendettement des ménages;
- b) envisager la possibilité de consigner dans un règlement parallèle à celui qui a défini le régime d'insolvabilité pour les entreprises certains aspects juridiques du surendettement;
- c) demander à la Commission d'étudier et de présenter, à la lumière de l'expérience et de l'échange d'informations avec les États membres, des propositions d'harmonisation en matière d'information à donner aux consommateurs dans les contrats de crédit, d'utilisation des données relatives à l'insolvabilité, du rôle des intermédiaires de

crédit ou des sociétés financières, de régime procédural des exécutions en cas de défaillance et de procédures spéciales de recouvrement de crédits;

- d) envisager la possibilité d'établir, dans le cadre d'une corégulation, des codes de conduite pour le redressement des situations de surendettement;
- e) envisager des possibilités de coopération en vue du redressement des situations de «pluriendettement» découlant de crédits transfrontaliers, par des moyens extrajudiciaires;
- f) promouvoir, dès l'âge de la scolarité, des actions d'information et d'éducation destinées à la prévention du surendettement.

3.2.3. Le Conseil et le Parlement européen devraient:

- a) reconnaître clairement et sans équivoque la nécessité de prendre des initiatives, au niveau de l'Union européenne, dans l'objectif d'harmoniser les aspects juridiques du traitement du surendettement, dans le cadre, en termes de champ d'application et de portée, évoqué à l'alinéa c) du paragraphe 3.2.2 précédent;
- b) prévoir et mettre à disposition les moyens budgétaires indispensables pour que la Commission puisse poursuivre le suivi du phénomène du surendettement et prendre les initiatives nécessaires à l'adoption des mesures d'harmonisation législatives précédemment mentionnées.

Bruxelles, le 24 avril 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICH