

N° 4955¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant modification

- de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes;
- de la loi modifiée du 26 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite;
- de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour des raisons familiales;
- de la loi modifiée du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation;
- du Code des Assurances Sociales;
- de la loi du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmières et réglementant la collaboration entre le ministère de l'Education Nationale et le ministère de la Santé;
- du Nouveau Code de Procédure Civile

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS SUR LE PROJET DE LOI ET**

- le projet de règlement grand-ducal fixant les taux de cessibilité et de saisissabilité des prestations périodiques;
- le projet de règlement grand-ducal concernant la procédure des saisies-arrêts et des cessions sur les prestations périodiques;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 21 janvier 1978 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat; du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2000 fixant les modalités et les conditions en vue de l'obtention d'une aide financière pour les médecins en voie de spécialisation; de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage

(13.8.2002)

Par dépêche du 26 juin 2002, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé, „dans les meilleurs délais“, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi, „l'insuffisance des textes actuels ainsi que les problèmes résultant de l'absence d'interaction entre la loi ... sur les cessions et saisies ... et la loi ...

portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ont amené le Gouvernement à envisager une réforme d'envergure en la matière“.

Les mesures essentielles du projet de réforme consistent dans la refixation des tranches et des pour-cent des revenus qui dorénavant seront respectivement saisissables et/ou cessibles. Ce faisant, le Gouvernement déclare se laisser guider par „*l'objectif constamment poursuivi par le législateur, à savoir d'une part équilibrer les intérêts des débiteurs et des créanciers pour ne pas ruiner le crédit par une protection excessive accordée au débiteur et d'autre part donner des garanties de recouvrement aux créanciers tout en laissant à la libre disposition du débiteur un revenu minimum considéré comme vital pour sa survie et celle de sa famille*“.

Quant au minimum vital devant rester à la disposition du débiteur, le Gouvernement se réfère à la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (RMG), qui définit ce montant en tenant compte de la situation familiale du débiteur.

Pour avoir contribué, dans le cadre de la réforme des années 77-78, à assurer l'épargne-logement pour favoriser l'accès à la propriété immobilière dans le chef des salariés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est particulièrement soucieuse de ne pas remettre en cause le droit à la cession d'une part appropriée de la rémunération pour parvenir à ces fins dans des conditions favorables.

*

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 11 novembre 1970
sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes**

et

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

fixant les taux de cessibilité et de saisissabilité des prestations périodiques

Les dispositions des projets sous rubrique appellent les remarques suivantes de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Art. II-3° du projet de loi

L'article 4 de la loi de 1970 se trouvera transformé de fond en comble et le nouveau texte constitue une des clés de voûte de la réforme:

- le nombre des tranches à considérer restera fixé à cinq, mais les taux applicables seront augmentés. L'effet en sera examiné ci-après;
- pour limiter l'effet cumulatif des saisies et des cessions, le principe de la retenue globale pour les unes et pour les autres sera introduit;
- les actuels alinéas 2 et 3, prévoyant des taux spéciaux en cas de cession consentie en vue du financement d'un contrat d'épargne-logement, seront abrogés, le Gouvernement „*souhaitant uniformiser les taux de saisies et de cessions sans distinction aucune*“.

Dans ce contexte, il échet de relever qu'il existe quand même une différence fondamentale entre la saisie et la cession. La première est la confiscation judiciaire, à la source, d'une part des gains futurs pour rembourser des dettes non honorées. La seconde se définit comme le droit à l'abandon volontaire, librement consenti donc, de parts des revenus futurs pour rembourser un prêt reçu. Il n'y a dès lors aucune nécessité intrinsèque dictant d'uniformiser le traitement des deux opérations.

Le projet de règlement grand-ducal „*fixant les taux de cessibilité et de saisissabilité des prestations périodiques*“ (d'ailleurs mal libellé, puisqu'il ne fixe pas des taux mais des tranches de revenu auxquelles s'appliquent les différents taux fixés, eux, par la loi) – qu'il faut examiner dans ce contexte pour se rendre compte des effets des modifications de l'article 4 de la loi – fixe la première tranche au montant du RMG, les 2e à 4e tranches à chaque fois un tiers du RMG et la cinquième tranche à tout ce qui dépasse le double du RMG.

Le RMG au nombre indice actuellement applicable de 605,61 est fixé aux montants suivants par mois:

– 1ère personne adulte	942,03 €	(38.000)*
– communauté domestique de deux adultes	1.413,01 €	(57.000)
– enfant	85,69 €	(3.450)

Pour des raisons d'ordre politique, économique et social, il paraît indiqué de choisir ces montants comme bases pour fixer les tranches de revenus cessibles et/ou saisissables, notamment parce qu'ils tiennent compte de la situation familiale du débiteur, qui évidemment influe sur ce qu'il faut considérer comme nécessaire à la subsistance.

Sous le régime actuel de la loi de 1970 et du règlement grand-ducal du 1er août 2001, un revenu jusqu'à concurrence de 1.450 € (= 58.500 LUF) peut faire l'objet d'une cession de 204 € (8.230) et d'une saisie du même montant, ceci d'après le mode de calcul suivant:

Tranche (€)	Assiette (€)	Taux (%)	Quotité (€)
0- 450	450	0	0
450- 700	250	10	25
700- 870	170	20	34
870-1.450	580	25	145
Total:			€ 204 (8.230)

Le cas échéant (cession plus saisie), il reste donc $1.450 - 204 - 204 = 1.042$ € (42.000) pour couvrir les besoins du débiteur et de sa famille.

Sous le régime proposé, un même revenu net de 1.450 €, quand même supérieur au salaire social minimum, qui est de 1.322,47 € brut, pourrait subir au maximum (saisie plus cession) les retenues suivantes, selon la situation familiale du débiteur:

	1/0	2/0	2/1	2/2
RMG	942,03	1.413,01	1.498,70	1.584,39
5%	47,10	70,65	74,94	79,22
30%	94,20	11,10	0,00	0,00
60%	116,38	0,00	0,00	0,00
Total	257,68	81,75	74,94	79,22
(LUF)	(10.395)	(3.298)	(3.023)	(3.196)

(A remarquer que, dans ce cas de figure, les 2e et 3e tranches sont vides à partir de la situation familiale 2/1 et 2/2, et que les tranches 4 et 5 le sont pour le célibataire.)

Contrairement au régime actuel, où la première tranche est incessible et insaisissable, le projet admet une charge de 5% sur la nouvelle première tranche (cf. ligne 3 dans le tableau ci-dessus, resp. 1.900, 2.850, 3.020 et 3.200 LUF). Cette innovation représente probablement ce que le commentaire du projet appelle pudiquement „*participation à la vie sociale*“.

Selon la situation familiale de l'intéressé, la réforme projetée fera donc tarir les sources du crédit pour les salariés à revenus modestes. Elle réduira certainement les dépenses futiles et non indispensables et, partant, le risque de surendettement de certaines familles. Ce sera un effet positif!

Mais quid du financement de la construction ou de l'acquisition d'un logement pour les besoins propres – acte à haute valeur tant morale que politique – pour lequel la mise en gage, par cession, des revenus futurs doit rester assurée?

Actuellement, un appartement neuf pour deux adultes et deux enfants (3 chambres à coucher) construit par un promoteur public aux abords de la ville de Luxembourg et offert avec un bail emphytéotique sur le terrain coûte dans les 175.000 € (7.000.000 francs). Pour financer une telle acquisition, frais

* (afin de faciliter la lecture, chaque montant en € sera suivi de sa contre-valeur approximative en anciens LUF)

compris, il faut pouvoir céder **1.083 €*** ((43.700) par mois pendant les dix premières années, et 1.116 € (45.000) par mois pendant les dix années suivantes. C'est la solution „à coût modéré“! Néanmoins, elle demanderait, sur base des dispositions de la réforme sous examen, un revenu mensuel net de plus de 3.125 € (126.000) par mois au début, comme il appert des tableaux qui suivent:

<i>Cessible de € 3.125 ou LUF 126.000</i>				
	<i>1/0</i>	<i>2/0</i>	<i>2/1</i>	<i>2/2</i>
RMG	942,03	1.413,01	1.498,70	1.584,39
5%	47,10	70,65	74,94	79,22
30%	94,20	141,30	149,87	158,44
60%	188,41	282,60	299,74	316,88
90%	282,61	423,90	449,61	475,32
100%	1.240,94	298,98	127,60	0,00
Total	1.853,26	1.217,43	1.101,76	1.029,86
(LUF)	(74.760)	(49.111)	(44.445)	(41.544)

<i>Cessible de € 3.250 ou LUF 131.000</i>				
	<i>1/0</i>	<i>2/0</i>	<i>2/1</i>	<i>2/2</i>
RMG	942,03	1.413,01	1.498,70	1.584,39
5%	47,10	70,65	74,94	79,22
30%	94,20	141,30	149,87	158,44
60%	188,41	282,60	299,74	316,88
90%	282,61	423,90	449,61	475,32
100%	1.365,94	423,98	252,60	81,22
Total	1.978,26	1.342,43	1.226,76	1.111,08
(LUF)	(79.803)	(54.153)	(49.487)	(44.820)

Sous le régime actuel, une cession de 1.083 € par mois est faisable à partir d'un revenu mensuel net de 2.212,50 (89.250) suivant les taux prévus à l'alinéa 2 de l'article 4 et à partir d'un revenu net de 2.112,50 € (85.200) suivant ceux figurant à l'alinéa 3, applicables aux agents publics:

* Afin d'éviter la reproduction d'arguments erronés, comme avancés lors des débats parlementaires sur la réforme de 1977/78, il importe de signaler que le Luxembourgeois n'aime pas épargner pendant des années (et voir la valeur d'achat de son épargne diminuer au fil des années) avant d'acheter ou de construire son logement. Les instituts spécialisés dans l'Epargne-Logement lui préfinancent son projet en mettant à sa disposition le total du capital nécessaire, sur lequel, pendant normalement dix ans, il ne paie que les intérêts (sans amortissement) ainsi que sa cotisation d'épargne pour un contrat d'Epargne-Logement, qui, à son échéance, rembourse le capital. Il n'arrive donc pas que „le salaire diminué doit encore servir à payer un loyer“ (doc. parl. 1929/2, rapport de la Commission des Affaires Sociales), mais la mensualité cédée à l'institut d'Epargne-Logement, peut-être un peu plus haute qu'un loyer luxembourgeois, enrichit le débiteur qui la supporte puisqu'elle diminue sa dette.

<i>Salaires net</i> 2.212,50 € (89.250)	<i>Salaires net</i> 2.112,50 € (85.250)
<i>E-L. Privé</i>	<i>E-L. Fo. Pu.</i>
0,00	0,00
37,50	62,50
51,00	68,00
232,00	290,00
762,50	662,50
1.083,00	1.083,00

Autre exemple: Un couple avec deux enfants désire se faire construire un modeste pavillon sur un terrain de quelques ares. Le budget global du projet, tous frais compris, se chiffre à 372.000 € (15.000.000). Pour le financer, il faut pouvoir céder pendant les dix premières années un montant global de **2.167 €** (87.400), et de 2.232 € (90.000) pendant les dix années suivantes. Cela demanderait sous le nouveau régime un revenu mensuel **net** situé entre 4.250 € (171.500) et 4.500 € (181.500), comme il appert des tableaux suivants.

<i>Cessible de € 4.250 ou LUF 171.500</i>				
	<i>1/0</i>	<i>2/0</i>	<i>2/1</i>	<i>2/2</i>
RMG	942,03	1.413,01	1.498,70	1.584,39
5%	47,10	70,65	74,94	79,22
30%	94,20	141,30	149,87	158,44
60%	188,41	282,60	299,74	316,88
90%	282,61	423,90	449,61	475,32
100%	2.365,94	1.423,98	1.252,60	1.081,22
Total	2.978,26	2.342,43	2.226,76	2.111,08
(LUF)	(120.143)	(94.493)	(89.827)	(85.161)

<i>Cessible de € 4.500 ou LUF 181.500</i>				
	<i>1/0</i>	<i>2/0</i>	<i>2/1</i>	<i>2/2</i>
RMG	942,03	1.413,01	1.498,70	1.584,39
5%	47,10	70,65	74,94	79,22
30%	94,20	141,30	149,87	158,44
60%	188,41	282,60	299,74	316,88
90%	282,61	423,90	449,61	475,32
100%	2.615,94	1.673,98	1.502,60	1.331,22
Total	3.228,26	2.592,43	2.476,76	2.361,08
(LUF)	(130.228)	(104.578)	(99.912)	(95.246)

Sous le régime actuel, un salarié du secteur privé pourrait financer le même projet sur la base d'un revenu net de 3.296,50 € (133.000), et un agent du secteur public avec un traitement net de 3.196,50 € (129.000), conformément aux calculs qui suivent.

<i>Salaire net</i> 3.296,50 €	<i>Salaire net</i> 3.196,50 €
<i>E-L. Privé</i>	<i>E-L. Fo. Pu.</i>
0,00	0,00
37,50	62,50
51,00	68,00
232,00	290,00
1.846,50	1.746,50
2.167,00	2.167,00

„La limitation de la saisissabilité et de la cessibilité des rémunérations du travail ... est inspirée par la préoccupation d'assurer les besoins vitaux élémentaires de personnes à revenu moyen et d'éviter que ces besoins ne soient compromis par des dépenses futiles et non indispensables. **Cette préoccupation ne devrait pas exister lorsqu'il s'agit d'un bien durable et aussi élémentaire que l'habitation.**“ (doc. parl. 1929², rapport de la Commission des Affaires Sociales) En 1977/78, à l'occasion de l'introduction des taux de cessibilité augmentés pour le financement de contrats d'épargne-logement, la question de leur limitation a été débattue à fond. Depuis lors, les prix de l'immobilier n'ont aucunement baissé, bien au contraire. Il n'y a donc aucun besoin de baisser considérablement les taux des montants cessibles pour accéder à la propriété du logement familial. Une telle mesure irait d'ailleurs à l'encontre de la politique générale poursuivie actuellement par le Gouvernement en matière d'accès au logement. Si une famille veut renoncer, pendant une série d'années, à des dépenses non indispensables et se contenter de ce que le législateur a défini comme revenu minimum, ceci aux fins de se rendre propriétaire de son logement au lieu de payer à un tiers un loyer exorbitant, cela doit rester son droit le plus strict que les pouvoirs publics ne sauraient limiter pour des considérations inspirées par des législations étrangères, certes nobles, mais ignorant les données économiques luxembourgeoises.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande-t-elle de compléter l'article 4 de la loi par l'ajout d'un alinéa c) libellé comme suit:

„c. *Lorsqu'une cession est consentie pour garantir un contrat de prêt ou d'épargne-logement destiné à l'acquisition, la construction ou la transformation d'un immeuble ou d'une part immobilière à usage propre, tout ce qui dépasse la première tranche peut être cédé entièrement.*“

Art. XI – Dispositions transitoires

Pour les raisons exposées dans le contexte de l'article 4 ci-dessus, il importe de garantir que les cessions faites dans l'intérêt du logement sur base des dispositions actuelles puissent continuer à sortir leurs effets jusqu'à leur terme contractuel. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande d'ajouter une disposition de cette teneur au présent article.

*

Les deux autres projets de règlement grand-ducal n'appellent pas de commentaire de la part de la Chambre.

Ce n'est que sous la réserve expresse des remarques qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pourrait acquiescer à la réforme envisagée.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.)

Luxembourg, le 13 août 2002.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

