

N° 4955⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du comité directeur de la Caisse nationale des prestations familiales (5.2.2004).....	2
2) Avis du Fonds National de Solidarité	
- Dépêche du Président du Fonds national de Solidarité au Ministre de la Justice (27.5.2010).....	4

*

AVIS DU COMITE DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE DES PRESTATIONS FAMILIALES

(5.2.2004)

Le comité directeur a pris acte, dans sa séance du 29 janvier 2004, du projet de loi modifiant la législation en matière de cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes qui se propose de modifier également la loi modifiée du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation ainsi que la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales.

Quant à la forme, le comité proteste vivement contre le fait que le Gouvernement n'a même pas daigné l'informer sur les modifications envisagées, voire le saisir pour avis, alors que la gestion des prestations concernées relève de sa compétence exclusive.

Quant au fond, il conteste le bien-fondé des modifications envisagées pour les motifs développés ci-après.

*

1) QUANT A LA CESSIBILITE ET LA SAISSABILITE DE L'ALLOCATION D'EDUCATION

En ce qui concerne tout particulièrement la modification prévue en matière d'allocation d'éducation, le comité doit constater que celle-ci a manifestement été proposée en méconnaissance flagrante des principes juridiques régissant les prestations familiales, tels que définis tant par la loi nationale que par le droit communautaire et sera, au surplus, le plus souvent parfaitement inutile en pratique, sauf à occasionner un surcroît de travail injustifié à la Caisse nationale des prestations familiales.

Le comité rappelle que les prestations familiales sont, par principe, incessibles et insaisissables, sauf les exceptions limitativement énumérées par la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales et concernant exclusivement des dettes contractées dans l'intérêt même de l'enfant bénéficiaire. Le motif en est que les prestations en question sont un droit propre des enfants.

- a) L'enfant a, au titre de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, un droit personnel aux allocations familiales: „(1) A droit aux allocations familiales dans les conditions prévues par la présente loi, a) pour lui-même, tout enfant ...“ .
- b) La Cour de justice des Communautés européennes a assimilé les prestations d'éducation, dont l'allocation d'éducation luxembourgeoise, aux prestations familiales et a retenu en outre que le droit aux dites prestations représente un droit direct des membres de la famille (voir pour une des premières applications, arrêt de la CJCE du 10 octobre 1996 aff. jointes C-245/94 et C-312/94, Hoever et Zachow, § 37 (arrêt CJCE du 15 mars 2001 aff. C-85/99 Offermanns; arrêt CJCE du 5 février 2002, aff. C-255/99, Anna Humer).

Dans ce dernier arrêt la Cour a précisé [§ 52.]: *„Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'un membre de la famille d'un travailleur, y compris un enfant mineur tel que la demanderesse au principal, peut se fonder directement sur les articles 73 et 74 du règlement No 1408/71 pour demander, sans l'intervention du travailleur lui-même, l'octroi d'une prestation familiale lorsque les conditions d'application de ces articles sont par ailleurs réunies.“*

La qualification, en droit communautaire, du droit aux prestations familiales prises dans leur ensemble se rapproche dès lors étroitement de celle du droit national concernant l'allocation familiale.

La qualité de membre de la famille au titre de la législation luxembourgeoise en matière de prestations familiales se limite aux seuls enfants (articles 1er et 2 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales).

Vouloir rendre saisissable, pour des dettes contractées par les parents, une prestation à laquelle les enfants ont un droit direct et qui entre en conséquence dans leur patrimoine propre sur lequel les parents conservent évidemment la jouissance légale leur accordée par l'article 382 du code civil, équivaudrait ainsi à violer les droits patrimoniaux des enfants. La proposition litigieuse est partant anticonstitution-

nelle et viole en outre le droit communautaire ainsi que la convention internationale des droits de l'enfant.

Par ailleurs, en matière de compensation légale, le Conseil supérieur des assurances sociales a décidé le 16 février 2000 que la compensation „ne peut intervenir qu'entre des personnes qui figurent dans les rapports obligatoires à titre personnel; Elle n'a par contre pas lieu entre la dette personnelle, dont une personne qui administre le patrimoine d'autrui, est tenue envers un tiers et la dette dont ce tiers est tenu envers la personne dont le patrimoine est administré“. (aff. FNS C/ DASTHY, No 18/2000 et arrêt de la Cour de Cassation du 18.1.2001 (No 1739)).

Ce principe vaut *mutatis mutandis* également en matière de cessions et saisies.

A noter encore que le projet est contradictoire en lui-même puisque la disposition projetée en matière d'allocation d'éducation se heurte manifestement à l'article 3 où il reste précisé que „Il n'est pas dérogé aux dispositions spéciales relatives à la cessibilité et à la saisissabilité prévues par la réglementation sur les prestations familiales et le Fonds national de solidarité.“

Finalement, eu égard aux tranches saisissables, la disposition projetée resterait en pratique sans effet, étant donné que le montant de l'allocation d'éducation est inférieur à la première tranche, non saisissable, à l'exception des cas de saisie pour pension alimentaire.

Pourtant, la caisse se verra confrontée à d'innombrables saisies non valides à l'égard desquelles elle sera obligée de réagir moyennant une déclaration négative. Le projet est ainsi également contreproductif, puisqu'il engendrera un surcroît de travail totalement inutile.

Si le Gouvernement voulait étendre le cercle des prestations saisissables pour pension alimentaire, il serait théoriquement plus indiqué d'ajouter cette cause à celles justifiant actuellement une exception au principe de l'insaisissabilité des prestations familiales.

Pareille saisie concernerait forcément toujours un droit alimentaire d'un autre que le titulaire du droit saisi.

Or, il s'avère inconcevable d'autoriser la saisie d'une prestation revenant à un enfant déterminé pour assurer le remboursement d'une dette alimentaire concernant un autre enfant voire une personne adulte.

Pour ces raisons, le comité s'oppose de la manière la plus stricte à modifier en quelque façon que ce soit les dispositions existantes régissant la cessibilité et la saisissabilité restreinte de l'allocation d'éducation.

*

2) QUANT A LA CESSIBILITE ET LA SAISSABILITE DE L'INDEMNITE DE CONGE PARENTAL

L'indemnité de congé parental, bien que n'étant pas une prestation familiale, n'en est pas pour autant un revenu assimilable à une rémunération ou une pension.

Elle en diffère sur des points essentiels, en ce qu'elle n'est ni imposable, ni cotisable sauf pour les prestations en nature de l'assurance maladie et pour l'assurance dépendance. Le montant n'en est pas fixé par rapport à la rémunération effectivement touchée, mais forfaitairement par référence au montant de l'allocation d'éducation.

Par ailleurs, la finalité de l'indemnité de congé parental se rapproche largement de celle de l'allocation d'éducation, mais le caractère en diffère dans la mesure où l'indemnité représente sans conteste un droit personnel des parents.

Il n'existe en fin de compte aucune raison déterminante pour étendre les dispositions relatives à la saisissabilité des rémunérations à l'indemnité de congé parental, d'autant plus que la durée de paiement de cette prestation est très restreinte, ce qui engendre un investissement en travail démesuré par rapport au résultat obtenu.

Cette constatation se dégage par ailleurs de la pratique, alors qu'en l'absence de toute disposition restreignant la saisissabilité de l'indemnité de congé parental, toute saisie pratiquée sur cette prestation doit actuellement être exécutée.

Le fait que la très grande majorité des saisies a pour cause des dettes de pur luxe, en particulier les factures de communications GSM ou encore des cotisations de clubs privés, met davantage en doute

le bien-fondé de l'extension, à l'indemnité de congé parental, des dispositions applicables aux rémunérations.

Cependant, le comité estime que dans le présent contexte, les dettes alimentaires représentent une cause légitime de la saisissabilité, étant donné que, contrairement à l'allocation d'éducation, l'indemnité de congé parental représente un droit des parents.

Pour le surplus, il convient de se tenir aux causes justifiant une exception au principe de l'insaisissabilité des prestations familiales.

Or, le projet de loi portant modification de la loi sur le congé parental prévoit justement une disposition parfaitement adaptée à l'indemnité de congé parental, à laquelle le comité a donné son aval, et qui rend superfétatoires les présentes propositions.

En présence d'une réglementation existante sinon projetée, pleinement appropriée, le comité suggère en conséquence de biffer du présent projet les dispositions visant aussi bien l'allocation d'éducation que l'indemnité de congé parental.

Luxembourg, le 5 février 2004

*Pour le Comité Directeur,
Le Président,
Michel NEYENS*

*

AVIS DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE

DEPECHE DU PRESIDENT DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(27.5.2010)

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre des discussions sur le projet de loi susmentionné, le Fonds National de Solidarité, contacté une nouvelle fois par les services du Ministère de la Justice, souhaite par la présente vous soumettre ses réflexions en vue des modifications prévues de la loi sur le revenu minimum garanti (RMG).

Ce courrier fait suite à celui vous adressé en date du 11 avril 2008 dans le même dossier. Les chiffres ont été adaptés et mis à jour à la date d'aujourd'hui.

Le projet de loi prévoit dans son article 31:

„La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti: L'allocation complémentaire peut être mise en gage, cédée et saisie dans les limites fixées par les dispositions légales et réglementaires.“

Au vu de cette modification importante de la loi sur le revenu minimum garanti le Fonds attire attention sur les conséquences qui peuvent en résulter:

- 1) La loi sur le RMG prévoit que l'allocation est déterminée en fonction des personnes qui vivent dans le cadre d'une communauté domestique ainsi que de leurs revenus respectifs. L'allocation complémentaire n'est donc pas versée à titre personnel à la personne attributaire du RMG mais en faveur d'un groupe de personnes (adultes et enfants) qui sont solidairement bénéficiaires de la prestation. Le Fonds fait remarquer que 11.692 personnes adultes, donc celles âgées de plus de 18 ans qui ont droit soit à un supplément adulte soit à un supplément enfant, sont bénéficiaires du revenu minimum garanti. Chacune de ces personnes pourra se trouver dans une situation de débiteur. Il faut donc élargir le champ d'application de la nouvelle disposition à 11.692 personnes (dont 743 personnes bénéficiant du supplément enfant). En se référant à la proportion constatée pour les indemnités d'insertion (21,72%), 2.539 saisies/cessions devraient de suite être traitées. Ce chiffre est probablement plus élevé alors que certains bénéficiaires du RMG, du fait que l'indemnité d'insertion soit saisissable, optent pour le maintien de l'allocation complémentaire.

- 2) Actuellement le Fonds n'est pas obligé de pratiquer des saisies et cessions sur la prestation du RMG. Il est régulièrement saisi de telles demandes surtout des établissements de crédit luxembourgeois et étrangers. Le Fonds ne peut réserver une suite favorable à ces demandes en invoquant l'article 31 actuellement en vigueur (RMG non saisissable).

Dans ce contexte, le Fonds signale que le nombre de ménages-bénéficiaires d'une allocation complémentaire s'élève à 7.841 au 31.12.2009. Le Fonds opère continuellement des adaptations du montant des allocations complémentaires liquidées suite aux nombreux changements des situations familiale et financière des membres des ménages-bénéficiaires. La moyenne mensuelle des modifications (augmentations, diminutions) des allocations complémentaires s'élève à 558 cas (moyenne 5 premiers mois de l'année 2010), modifications qui auront certainement une influence sur le montant saisissable/cessible.

Après la mise en vigueur de la loi en question, il n'y a pas de doute que le Fonds se verra confronté à une avalanche de demandes de saisies et cessions de la part des créanciers. Dans ce cas, le Fonds est tenu de réagir sans délai afin de ne pas risquer des condamnations inutiles qui grèveront encore davantage le budget de l'Etat. Le travail supplémentaire comporte, au-delà du calcul de la retenue, la préparation et l'envoi des décisions afférentes.

Le Fonds soulève encore qu'il opère, en application des articles 27 (3) et 31 dernier paragraphe de la loi modifiée du 29 avril 1999 (arrangement avec le bénéficiaire), des retenues mensuelles sur l'allocation complémentaire en vue de recouvrer des allocations indûment versées. Il s'agit de 862 retenues (pour le mois d'avril 2010), recettes mensuelles: 61.795 €) dont la majorité est effectuée même lorsque le débiteur ne réagit pas aux demandes de remboursement du Fonds. Qu'advient-il de ces retenues après l'introduction de la nouvelle loi voire est-il à prévoir une réduction des recettes à titre des allocations indues? Dans ce contexte, il importe de savoir que l'Etat a mis à disposition du personnel supplémentaire (renforcement accordé par la CER suite aux recommandations de la Cour des comptes) pour assurer un suivi sérieux des affaires de recouvrement. Le Fonds estime que ce service pourrait être partiellement remis en question au vu des nouvelles dispositions sachant qu'un montant de 16 millions d'euros reste à récupérer.

Le Fonds a liquidé au cours du mois d'avril 2010, 1.206 indemnités d'insertion qui sont saisissables/cessibles tout comme un salaire professionnel. Parmi ces indemnités, 262 saisies et cessions sont actuellement opérées (21,72%).

- 3) Au vu de ce qui précède, le Fonds National de Solidarité propose:
- a) d'analyser la problématique de la nature même de l'allocation complémentaire versée à un groupe de personnes solidaires bénéficiaires,
 - b) de reporter la mise en vigueur de l'article III (et II pour ce qui est de l'allocation complémentaire) pour une période de 12 mois au moins permettant au Fonds de charger le CISS de lui mettre à disposition une chaîne informatique pour opérer lesdites saisies/cessions. Le délai de la mise en oeuvre retardée se justifie alors que le Fonds doit prévoir le recrutement de personnel supplémentaire et d'en assurer la formation. De toute façon, les éventuels nouveaux agents doivent être épaulés par des agents expérimentés,
 - c) d'insérer au projet de loi une disposition qui autorise le Fonds à procéder à l'engagement supplémentaire de 5 fonctionnaires de la carrière du rédacteur administratif. Ce chiffre résulte du fait que la société GSL Fiduciaire, qui gère actuellement les indemnités d'insertion, occupe une personne pour cette gestion. En considération du nombre potentiel des saisies (2.539) et des saisies sur indemnités d'insertion (262) il en résulte un effectif de 5 agents,
 - d) de prévoir une disposition qui accorde au Fonds un privilège de pouvoir récupérer, à l'instar des retenues actuellement opérées, ses créances à titre du RMG indûment payé. Pour ce faire, il est proposé d'ajouter à l'article 6 (2) ce qui suit: ... 120 et 235 du code de la sécurité sociale et des articles 26, 27 et 28 de la loi modifiée du 29 avril 1999.

Dans l'espoir que les réflexions déjà discutées avec les responsables de vos services trouvent un écho favorable, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Président du Fonds National de Solidarité,
Pierre JAEGER

