



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

MW/YH

### Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

#### Procès-verbal de la réunion du 1er juin 2010

#### ORDRE DU JOUR :

1. 6021 Projet de loi sur le surendettement  
- Rapporteur : Monsieur Mill Majerus  
  
- Examen des délais de procédure avec des représentants de la Commission de médiation
2. A partir de 09.45 heures:  
  
2011 Année européenne du volontariat  
  
Continuation de l'échange de vues avec des représentants du Conseil supérieur du bénévolat, de l'Agence du bénévolat et de l'Association du bénévolat en présence de représentants du Parlement des Jeunes

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, Mme Viviane Loschetter, M. Mill Majerus, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer (en rempl. de M. Eugène Berger), M. Jean-Paul Schaaf, Mme Vera Spautz

Conseil Supérieur du Bénévolat :

M. Charles Brück, Président

Agence du Bénévolat :

Mme Nicole Reger-Beau, Chargée de direction

Association du Bénévolat :

M. Robert Mamer, Vice-Président, Mme Marie-Paule Graul-Platz, Secrétaire

Portail du Bénévolat :

M. Luc Pauly, Responsable

Parlement des Jeunes :

M. Alireza Mohtashami, membre de la Commission Famille, Solidarité,

Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'administration parlementaire

Excusée : Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

\*

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

\*

## **1. Projet de loi 6021**

La Commission poursuit ses travaux par l'examen des délais de procédure suivant le projet de loi à l'aide d'un schéma élaboré par les représentants de la Commission de médiation (cf. annexe 1). Les dates choisies sont fictives.

La première feuille représente les étapes d'un redressement conventionnel :

- requête devant la Commission de médiation ;
- requête transmise endéans 10 jours à l'un des deux services travaillant dans le domaine du surendettement (inter-Actions a.s.b.l. ou SICS (Service d'Information et de Conseil en matière de Surendettement)) ;
- instruction du dossier par le service dans le mois suivant transmission de la requête (pas de délai prévu par la loi) ;
- retour du dossier vers la Commission de médiation pour une prise de décision quant à la recevabilité de la demande ;
- décision et notification de celle-ci au débiteur et aux créanciers (environ 10 jours) ;
- période de déclaration des créances (1 mois à partir de la publication de l'avis dans le répertoire spécial) ;
- décision par la Commission de médiation sur la recevabilité des créances (pas de délai prescrit, 2 semaines environ prévues) ;
- retour du dossier au service (pas de délai légal, endéans une semaine en pratique) ;
- élaboration du plan de redressement (environ un mois) ;
- la Commission de médiation arrête définitivement le plan (accepté par tous les intéressés) endéans une ou deux semaines.

L'instruction du dossier jusqu'au commencement du plan de redressement conventionnel s'étend donc sur une durée de 5 à 6 mois. Ce plan a une durée maximale de 7 ans.

La deuxième phase résulte de l'échec du redressement conventionnel, c'est-à-dire que les parties n'arrivent pas à un accord (cf. annexe 2 – extrait du Rapport d'activité 2009 du Ministère de la Famille et de l'Intégration, 1.2. Lutte contre le surendettement). Suite à l'instruction du dossier (5 à 6 mois), le débiteur peut introduire devant le juge de paix une requête en redressement judiciaire. L'expérience montre que la durée entre le dépôt de la requête et l'établissement du plan de redressement judiciaire est également d'environ 6 mois. Ce plan a aussi une durée maximale de 7 ans.

Si le plan de redressement judiciaire échoue à son tour, le débiteur pourra introduire une demande en rétablissement personnel, selon le projet de loi 6021 ; la procédure devant le juge de paix jusqu'au jugement de clôture du rétablissement personnel s'étendra sur 18 mois à peu près. En effet, ce délai est considéré comme raisonnable, puisque l'article 23 (2) nouveau de la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement, tel que prévu par l'article 11

(1) du projet de loi 6021, donne au liquidateur un délai de douze mois pour la vente à l'amiable ou, le cas échéant, la vente forcée, des biens du débiteur. L'article 14 actuel de la loi du 8 décembre 2000 précitée, devenant l'article 17 nouveau, prévoit dans son alinéa 6 que le juge « fixe les dates auxquelles il est procédé au contrôle du respect des modalités du plan de redressement ». Par ailleurs, au cours des trois phases, un accompagnement social du débiteur et une gestion financière sont assurés.

La phase du rétablissement personnel est accessoire aux deux phases précédentes, elle ne peut intervenir que si le redressement conventionnel et le redressement judiciaire n'ont pas abouti.

La durée globale des différentes étapes parcourues peut se prolonger, si la requête en rétablissement personnel n'est pas introduite au même moment que celui où le juge statue sur le plan de redressement judiciaire. Tel peut être le cas si le plan judiciaire a été exécuté pendant un certain temps et que son échec est constaté en cours d'exécution.

A la question réitérée de savoir si le juge peut constituer une instance de recours, les représentants ministériels répondent que cela est concevable du point de vue procédural. Or, en pratique, la phase conventionnelle se base sur la collaboration des parties. Si celle-ci ne fonctionne plus, on passe à la phase judiciaire qui présente l'avantage que le juge peut imposer des mesures. En effet, il peut parfois être nécessaire d'imposer des obligations aux parties pour leur permettre d'atteindre un résultat. Dans cette optique, il est préférable de disposer de deux instances séparées, l'une agissant plutôt sur base de la conciliation et l'autre pouvant opérer d'une manière plus contraignante.

Comme pour l'actuelle loi sur le surendettement, la future loi fera l'objet d'une évaluation au plus tard trois ans après son entrée en vigueur.

Un député souligne que le Ministre de la Justice n'est pas favorable à l'idée de conférer des pouvoirs juridictionnels à une instance administrative, dont les décisions pourraient en outre faire l'objet d'un recours devant le juge. Autrement dit, il s'agirait de donner à la Commission de médiation un pouvoir contraignant analogue à celui du juge et de prévoir le tribunal de paix comme instance d'appel. Or, la question se pose de savoir si la décision de la Commission de médiation est une décision administrative, contre laquelle le recours est à porter devant le Tribunal administratif. En outre, existe-t-il une instance d'appel contre les décisions de la Commission de médiation ? Le Ministre de la Justice estime en général préférable de transférer au domaine judiciaire tout ce qui en relève et de supprimer toutes les solutions intermédiaires.

Il est rappelé que la décision de la Commission de médiation sur la demande introductive en vue du déclenchement de la procédure de règlement conventionnel est susceptible de recours devant le juge de paix, par analogie à la procédure d'appel contre les décisions des commissions des loyers en matière de bail à loyer. Bien que s'agissant d'une décision administrative, le juge de paix est institué comme juge d'appel au lieu du Tribunal administratif dans un but de simplification de la procédure.

## **2. 2011 Année européenne du volontariat**

La Commission parlementaire rappelle ses constats et réflexions faits au cours de la réunion précédente :

1) L'importance du bénévolat est incontestée. Un quart de la population s'engageant dans le bénévolat, l'impact économique est considérable, puisqu'on peut dire que cet engagement correspond à au moins 8 000 tâches à plein temps.

Il a toujours été souligné que le bénévolat est un facteur d'intégration et de participation à la société. Le citoyen qui s'engage bénévolement ne donne pas seulement, mais reçoit aussi. Il est partant d'autant plus important que chacun puisse accéder au bénévolat.

L'engagement bénévole a changé et se fait aujourd'hui d'une manière différente. Ainsi, un engagement bénévole à vie auprès d'une même organisation n'est plus la règle, ce qui peut poser problème pour certaines organisations classiques. En outre, comme l'engagement bénévole se fait dans les limites du temps disponible des bénévoles, il est d'autant plus difficile pour des personnes dont le lieu de travail est distinct du lieu de résidence, de s'engager bénévolement là où elles habitent.

Par ailleurs, l'engagement bénévole des Luxembourgeois se distingue de celui des étrangers, les causes n'en étant pas encore connues.

2) Le constat de l'importance du bénévolat a pour conséquence nécessaire de promouvoir le bénévolat. Au niveau international, cela s'est traduit en 2001 par l'organisation de l'Année Internationale du Volontariat et se manifestera surtout en 2011 par celle de l'Année européenne du Bénévolat et du Volontariat.

Il convient de voir si et dans quelle mesure la Chambre des Députés peut y être associée en partenariat. Quel pourra être le rôle de la Chambre des Députés dans la promotion du bénévolat?

3) Des études ayant été réalisées en 2001 sur le bénévolat, dont celles du CEPS/INSTEAD (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development) et du SeSoPI (Service Socio-Pastoral Intercommunautaire), une nouvelle étude pourrait s'avérer utile en vue de l'année prochaine, en mettant l'accent moins sur les chiffres et plus sur, notamment, les modalités, les motifs de l'engagement bénévole, les tâches à effectuer dans le bénévolat, le « profil » des personnes qui s'engagent.

4) Se pose aussi la question de savoir ce qu'est le bénévolat. Les soins dispensés à domicile à un membre de la famille ou les services rendus entre amis sont-ils à considérer comme activités bénévoles ?

Peut-on encore parler de bénévolat si les activités sont « récompensées » financièrement (bénévolat camouflé)?

Qu'en est-il du bénévolat « informel » (cf. aide entre voisins)?

Dans ce contexte, existe-t-il des différences entre bénévolat et volontariat ?

5) Comment peut-on inciter par la politique au bénévolat ? Est-ce qu'une rémunération peut être un moyen approprié et quel en serait l'impact ? Le remboursement des frais est-il compatible avec la notion de bénévolat ?

Il convient de noter que souvent, les bénévoles exercent leur activité de manière très professionnelle.

Quelle forme la reconnaissance du bénévolat doit-elle prendre ?

Est-ce que les activités bénévoles sont couvertes par des assurances appropriées et, notamment, une assurance-accident ?

6) L'idée a été avancée de pouvoir intégrer les activités bénévoles au curriculum et de les attester au moyen d'un certificat correspondant.

Quelles sont les limites du bénévolat, en ce qui concerne les heures consacrées à la formation et à l'activité, de même que pour ce qui est de la responsabilité ?

7) Le Parlement des Jeunes avait cité l'initiative citoyenne « Fraternité 2020 » qui propose l'idée d'un volontariat européen. Est-ce qu'un modèle pareil est concevable chez nous, en songeant aussi à l'encadrement à assurer et aux frais engendrés.

8) Comment la nouvelle législation sur les associations sans but lucratif devra-t-elle être aménagée afin de permettre de promouvoir le bénévolat ?

9) Les députés souhaiteraient avoir des informations concrètes sur ce qu'est l'Agence du Bénévolat.

Les invités confirment qu'une nouvelle étude sera réalisée l'année prochaine pour chiffrer en particulier l'impact économique du bénévolat, puisque les services rendus dans ce cadre correspondent à plus de 8 000 tâches à plein temps. L'étude se fera en deux étapes : un institut de recherche national (Statec, TNS-ILReS) sera chargé de faire une enquête sur le bénévolat dans le pays et d'évaluer la signification en termes d'emploi. Sur base des résultats de l'enquête, déjà réalisée dans 37 pays membres du Centre européen du volontariat (CEV), l'Université John Hopkins effectuera dans une seconde étape une analyse comparative de la situation des différents pays.

Une grande importance est accordée à un partenariat avec la Chambre des Députés, la forme restant à déterminer, dans le but de rendre l'attention publique sur la problématique du bénévolat et de présenter des solutions.

La société évolue et le bénévolat se fait aujourd'hui souvent d'une manière différente. Alors que l'engagement « à vie » se raréfie, un bénévolat ponctuel apparaît. Toutefois, les structures existant dans le bénévolat n'arrivent pas à s'adapter au même rythme et ne disposent pas encore d'offres correspondantes.

Une définition du bénévolat n'est pas facile à donner. Doit-on parler de volontariat dès qu'une indemnisation est versée pour les services rendus ? Le Conseil Supérieur du Bénévolat et l'Agence du Bénévolat soutiennent toutes les structures, qu'elles soient considérées comme relevant du bénévolat ou du volontariat, et plus précisément du bénévolat associatif. Le bénévolat relationnel mentionné (par exemple aide de voisinage) devrait être un geste normal.

Les invités partagent l'avis que la mention de l'engagement bénévole dans le curriculum est une nécessité évidente et ils sont d'ailleurs déjà intervenu auprès du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

En ce qui concerne la reconnaissance du bénévolat, les invités ne sont pas convaincus qu'une rémunération financière soit le moyen approprié. Il importe de faire en sorte que les bénévoles existants, à savoir un tiers de la population, continuent à s'engager et que de nouveaux bénévoles puissent être recrutés. En ce qui concerne l'engagement des étrangers, il s'avère que la langue constitue souvent un obstacle ; ainsi, une formation en français n'est pas encore disponible dans les services de secours, entre autres. Le problème linguistique ne se présente en général pas dans les structures pour jeunes, tels les scouts. En 2009, parmi les personnes ayant contacté l'Agence du Bénévolat, le taux des personnes qui ne parlent pas le luxembourgeois a dépassé pour la première fois les 50% (54%).

Il convient cependant de mentionner que beaucoup d'étrangers s'engagent bénévolement à l'intérieur de leur communauté, la langue constituant alors le même obstacle pour ceux qui sont étrangers à cette communauté.

Concernant les limites du bénévolat, il faut mentionner les heures consacrées à la formation, en plus de l'activité bénévole. Des formations sont aussi offertes aux gestionnaires des

associations, notamment en matière de responsabilité du bénévole, couverte en partie par la législation ASFT (Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique), ou encore de motivation des membres et de présentation de l'association à l'extérieur.

Au sujet de la nouvelle législation à venir sur les associations sans but lucratif, l'Association du Bénévolat, qui regroupe dix associations, et le Conseil Supérieur du Bénévolat ont émis un avis.

En guise de conclusion, la Commission parlementaire réfléchira sur la forme que pourra prendre le débat sur le sujet. Il s'agira d'un débat politique mené de préférence à la fin de l'année prochaine, ce qui permettra d'y intégrer les données recueillies au cours de l'Année européenne du volontariat.

Les députés envisagent également pour l'année prochaine une visite auprès de l'Agence du Bénévolat et du Portail du Bénévolat.

Ils réfléchiront par ailleurs sur leur rôle à jouer dans la reconnaissance du bénévolat, en menant le débat, non seulement au sujet du bénévolat associatif, sur lequel se concentrent les organismes invités, mais aussi sur le bénévolat informel et relationnel, qui prend une place non négligeable.

Luxembourg, le 28 juillet 2010

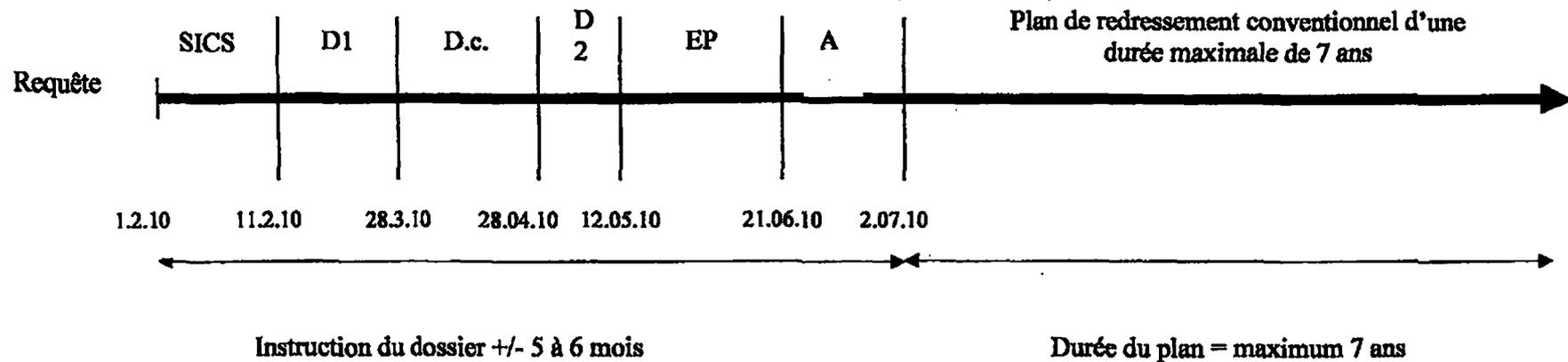
La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Mill Majerus

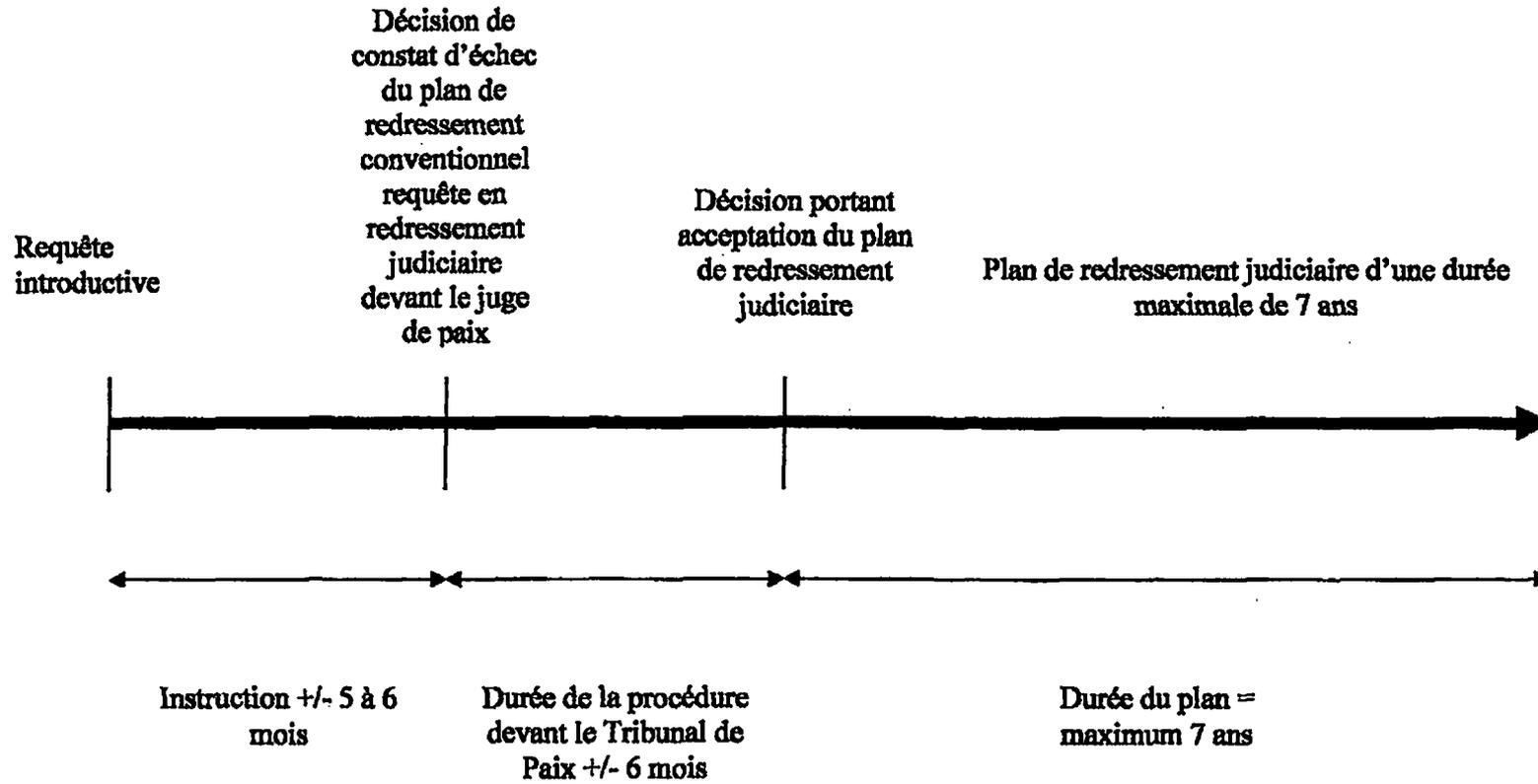
Annexes

**Axe de temps dans l'hypothèse d'un plan de redressement conventionnel accepté**

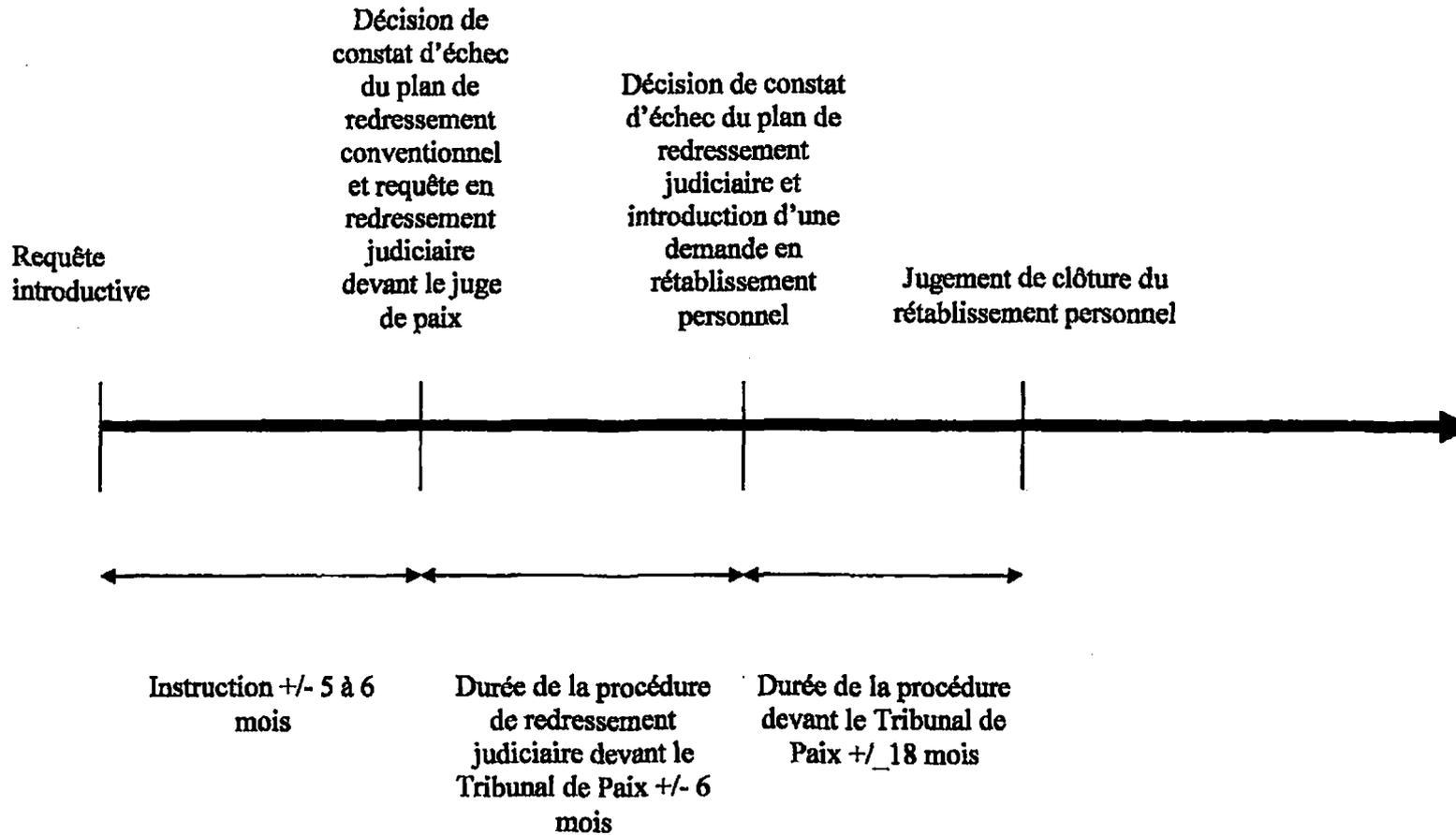
- Légende :
- SICS = service d'information et de conseil en matière de surendettement
  - D1 = Décision de la commission de médiation sur la recevabilité de la demande
  - D.c = Déclaration de créance
  - D 2 = Décision sur la recevabilité des déclarations de créances
  - EP = Elaboration d'un projet de plan
  - A = Acceptation du plan



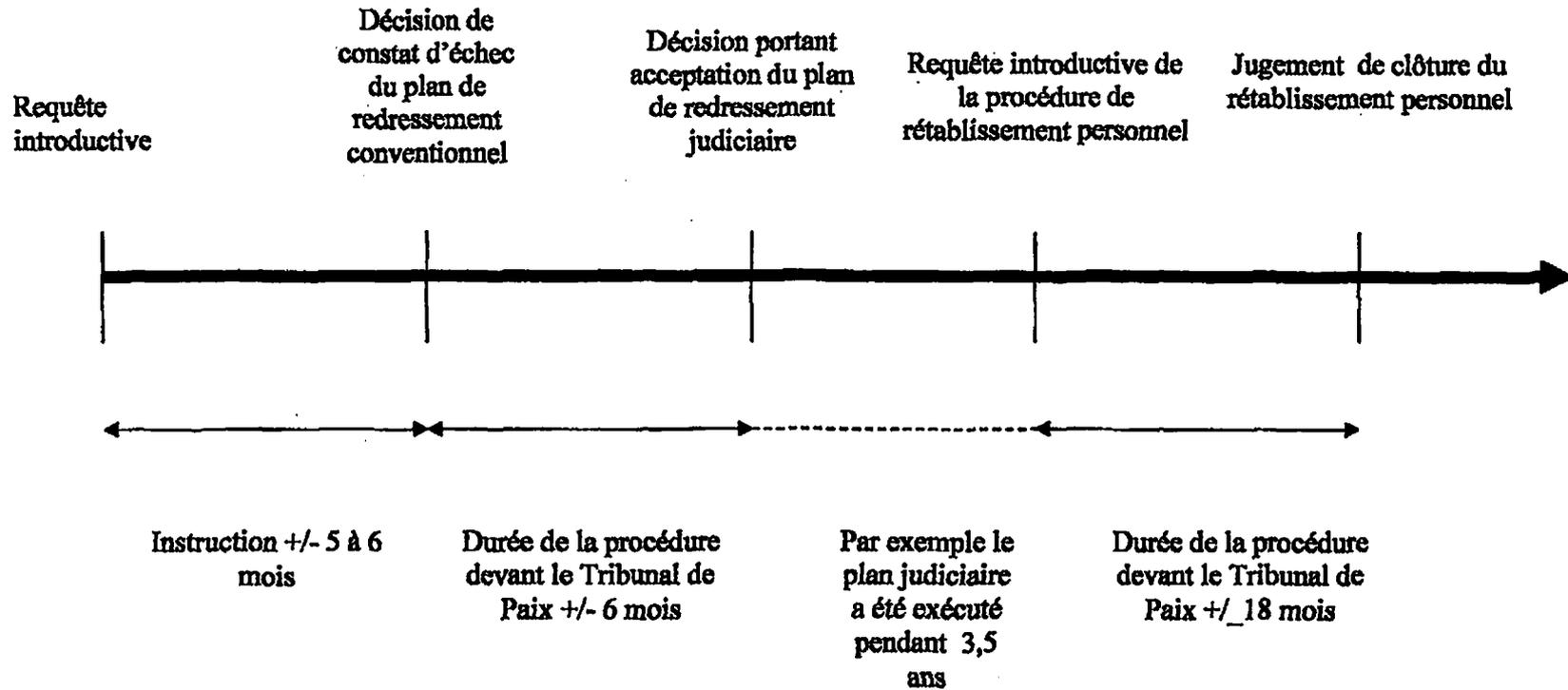
**Axe de temps dans l'hypothèse d'un plan de redressement judiciaire**



**Axe de temps en cas de double échec du plan de redressement conventionnel et du plan de redressement judiciaire**



**Axe de temps en cas de double échec du plan de redressement conventionnel et du plan de redressement judiciaire (moment de l'introduction de la requête en rétablissement personnel ne coïncide pas avec la date à laquelle le juge statue sur le plan)**



réunions, 125 demandes pour 108 personnes différentes, 27 femmes et 79 hommes).

Parmi les dossiers : 123 ont été examinés 1 fois, 18 ont été examinés 2 fois, 2 ont été examinés 3 fois, 1 a été examiné 4 fois.

Sur les 169 situations examinées les décisions prises se répartissent comme suit : avis positifs : 96 (56,8 %) ; avis en suspens : 16 (9,5 %) ; avis négatif avec offre d'aide pour loyer : 16 (9,5 %) ; refus : 36 (19 %) ; sans objet : 5 (2,9 %).

En ce qui concerne l'âge des demandeurs on constate une étendue allant de 18 à 70 ans.

Groupe d'âge	Femmes	Hommes	Total
18 - 22 ans	8	12	18
23 - 27 ans	5	18	23
28 - 32 ans	4	20	24
33 - 37 ans	6	13	19
38 - 42 ans	7	9	16
43 - 47 ans	5	14	19
48 - 52 ans	2	7	9
53 - 57 ans	4	5	9
58 ans et plus	4	3	7
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>101</b>	<b>144</b>

La répartition par nationalité se présente comme suit :

Luxembourg : 112 ; Portugal : 11 ; Italie : 5 ; Allemagne : 4 ; Cap-Vert : 4 ; France : 3 ;

Algérie, Belgique, Bosnie, Guinée et Serbie respectivement une demande.

La situation des personnes au moment de la demande varie très fort. On peut néanmoins signaler qu'au moment de la demande, 54 personnes se trouvaient dans un établissement hospitalier et 14 dans un centre thérapeutique spécialisé. Deux personnes habitent encore la Cité Syrdall alors que 6 demandes provenaient d'un camping et 18 d'un foyer d'hébergement temporaire. 5 demandes sont parvenues à la commission par l'intermédiaire du service de l'application des peines.

Au 31.12.2009, 49 personnes étaient domiciliées dans un service conventionné après avoir reçu l'autorisation de la commission.

## 1.2. Lutte contre le surendettement

### 1.2.1. La Commission de médiation en matière de surendettement

En 2009, la commission a été saisie de 17 dossiers et a siégé à 6 reprises. Sur les 17 dossiers traités :

- 8 ont fait l'objet d'un plan de redressement. Pour ces dossiers, une assistance sur le plan social, éducatif et de la gestion des finances a été décidée,
- 8 dossiers ont connu un échec au niveau du règlement conventionnel des dettes et tous les 8 dossiers sont passés directement en phase judiciaire
- 1 dossier se trouve toujours en cours de traitement.

### **1.2.2. Le Service d'information et de conseil en matière de surendettement**

Pour 2009, 501 demandes ont été adressées au Service d'information et de conseil en matière de surendettement d'Inter-Actions asbl (augmentation de 29,8 % par rapport à 2008), 335 à celui de la Ligue Médico-Sociale (diminution de 0,9% par rapport à 2008), soit un total de 836 demandes (augmentation de 15,5 % par rapport à 2008) et ont conduit à l'ouverture de 129 nouveaux dossiers pour Inter-Actions asbl (augmentation de 11,2 % par rapport à 2008) et de 235 dossiers pour la Ligue Médico-Sociale (augmentation de 1,7 % par rapport à 2008), soit un total de 364 dossiers (augmentation de 4,9 % par rapport à 2008).

Ce service prend également en charge les personnes dont les dossiers n'ont pas trouvé de solution lors de la phase du règlement conventionnel des dettes devant la commission de médiation. Il s'agit alors d'aider les clients à effectuer les formalités nécessaires pour le passage devant le juge de paix au cours de la procédure judiciaire.

Au niveau de la prévention du surendettement, le service d'Inter-Actions asbl a donné des formations organisées auprès d'institutions chargées du réemploi, sur le thème « Budget et surendettement ». Il a tenu des conférences dans diverses communes du pays traitant la problématique « Jeunes et consommation ». Ces conférences étaient réalisées en collaboration avec la « Eltereschoul Janusz Korczak ».

Le site internet [www.dettes-net.lu](http://www.dettes-net.lu) lancé en 2008, qui informe les utilisateurs dans un langage simple sur le thème du surendettement, a comptabilisé 5.010 visites en 2009, soit 8.043 visites depuis son lancement.

Le service de la Ligue Médico-Sociale a su s'investir dans différentes actions de prévention, par exemple en tenant des cours ayant comme sujet « Planification de vie et budget » auprès du « Forum pour l'Emploi » et de « Pro-Actif ». La campagne déjà classique incitant le grand public à être prudent lors de l'achat à crédit d'une voiture neuve ou d'occasion a été réitérée à l'occasion du « Salon de l'automobile 2009 ».

Le site internet [www.ligue.lu](http://www.ligue.lu) a été restructuré en 2009 permettant de fournir aux intéressés plus d'informations en matière de surendettement.

### **1.2.3. Le Fonds d'assainissement en matière de surendettement**

Institué par la loi du 8 décembre 2000, le Fonds a pour objet l'octroi de prêts de consolidation de dettes dans le cadre d'un règlement conventionnel ou d'un redressement judiciaire.

Ainsi, en 2009, 4 nouvelles conventions ont été signées, dont 2 en relation avec un plan de redressement judiciaire. Les prêts accordés s'élèvent à un total de 32.724,65 €. Le Fonds a récupéré la somme de 10.648,00 € par le biais des mensualités fixées dans le cadre de prêts accordés lors des années antérieures.

### **1.2.4. Prévention contre le surendettement : élaboration d'un dépliant**

En 2009, en collaboration avec Inter-Actions asbl et la Ligue Médico-Sociale, des dépliants indiquant les adresses et les différents moyens pour contacter les Services d'information et de conseil en matière de surendettement (SICS), ainsi que leurs principales missions ont été publiés.

Afin que l'information contenue dans ce dépliant soit compréhensible pour la majorité des résidents, le texte a été rédigé en allemand, en français et en portugais : « Surendettement ? Qui contacter ? - Überschuldung ? An wen kann ich mich wenden? - Sobreendividamento ? Quem contactar ? ».

Dans le but de toucher un large public, ces brochures sont déposées dans les locaux des centres médico-sociaux, des offices sociaux et à d'autres endroits accessibles au public (p.ex. agences régionales des banques BGL BNP Paribas et DEXIA-BIL, agences régionales des Caisses nationales de Santé).

### **1.2.5. Projet de loi N°6021 modifiant la loi sur le surendettement : introduction du principe de la « faillite civile »**

Le 27 mars 2009 le projet de loi N°6021 a été déposé auprès de la Chambre des Députés. Ce projet de loi vise à modifier la loi du 8 décembre 2000 sur le surendettement. L'innovation principale consiste en l'introduction de la notion de « faillite civile », rebaptisée « redressement personnel » dans le projet. D'autres modifications sont prévues. La demande pour entrer dans le bénéfice de la loi devra être introduite auprès de la commission de médiation en matière de surendettement. Le projet prévoit également une meilleure protection des cautions en ce qu'elles devront être informées si le débiteur, pour lequel elles se sont prêtées caution, entame la procédure de surendettement. Le projet de loi prévoit aussi un fichier dans lequel seront répertoriées les personnes ayant entamé la procédure de règlement collectif des dettes. L'accès de ce fichier à des tiers est strictement limité et soumis à des conditions préalables.

En 2009, la Chambre des Salariés, l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs et Inter-Actions asbl ont émis leurs avis respectifs sur le projet de loi. D'autres avis et notamment celui du Conseil d'Etat sont attendus.

## **1.3. Les Services conventionnés pour adultes**

### **1.3.1. Foyers et services pour adultes**

En 2009, le Ministère de la Famille et de l'Intégration a signé une convention avec 3 gestionnaires en vue de la gestion de foyers. Il s'agit de l'asbl. Caritas Accueil et Solidarité, de l'asbl. Comité National de Défense Sociale et de la Ville d'Esch/Alzette.

En outre, le Ministère a conclu des conventions avec 7 associations en vue de l'organisation de services en faveur de personnes adultes se trouvant dans des situations spécifiques et ayant besoin d'aide.

Il s'agit des associations suivantes :

- Agence Immobilière sociale,
- ATD Quart Monde,
- Co-labor,
- Ennerdaach,
- Inter-Actions,
- Ligue Médico-Sociale,
- Wunnengshëllef.

La contribution financière prévue par l'Etat pour l'année budgétaire 2009 s'élève à 8.276.000 €, déduction faite des recettes ordinaires qui sont estimées à 562.000 €. Elle englobe 92,075 postes de personnel pour un coût de 6.875.000 €.