



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

MW/PR

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

Procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2012 (N°25) et du 18 septembre 2012 (N°26)
 2. 6021 Projet de loi concernant le surendettement et portant modification
 1. de l'article 2016 du Code civil ;
 2. de l'article 536 du Code de commerceet portant abrogation
 1. de la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement ;
 2. de l'article 41 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002- Rapporteur : Monsieur Jean-Paul Schaaf
- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Eugène Berger, M. Georges Engel, M. Fernand Kartheiser (en rempl. de M. Jean Colombera), Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes

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

M. Pierre Jaeger, M. Patrick Thoma, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés sans donner lieu à observation.

2. Projet de loi 6021

La Commission procède à l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, lequel n'a pas d'observation à faire au sujet des amendements 1 à 19.

Amendements 20 et 21

L'objet de ces deux amendements consistant à préciser la dualité, au niveau des responsabilités, du régime concernant le répertoire, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 22 juin 2010 au sujet de l'article 28 du projet de loi initial. Il « persiste à penser que la solution retenue, instituant deux responsables des données, rend le système plus complexe et plus difficile à gérer ».

Un représentant du ministère explique que cette dualité a été proposée à la Commission sur demande du Parquet général qui indique ne pas pouvoir être responsable, dans le cadre du répertoire, de la gestion de données allant au-delà de données judiciaires. Or, une partie des données concernées, à savoir celles en provenance de la Commission de médiation, sont de nature administrative.

Les amendements 22 à 27 ne suscitent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 28

La Commission suit le Conseil d'Etat pour compléter l'article 34(2) à la suite de la première phrase comme suit :

« Le demandeur et les créanciers sont informés respectivement d'un refus de l'admission à la procédure ou de la décision d'irrecevabilité de leur déclaration de créance par lettre recommandée. ».

Les amendements 29 à 38 n'appellent pas de remarques de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 39

Au sujet de l'amendement 39, le Conseil d'Etat rappelle « qu'une disposition modificative n'existe que par rapport au texte originel ». Par conséquent, seules les dispositions autonomes d'un acte abrogé sont abrogées, « tandis que les modifications apportées par cet acte continuent à garder leur entière validité dans le cadre du texte originel dans lequel elles ont été intégrées ». L'article 2 initial du chapitre 3 du titre 4 (devenant l'article 53 du nouveau texte coordonné) est donc à maintenir et la numérotation à adapter.

Les amendements 40 et 41 sont sans observation.

La Commission se penche ensuite sur les remarques de la Ligue médico-sociale sur le nouveau texte coordonné.

Quant à l'article 6 de ce texte, il est précisé à l'alinéa 1^{er} qu'à la demande du Service (d'information et de conseil en matière de surendettement), « le débiteur doit présenter toutes les pièces se rapportant à sa situation de surendettement ».

La Ligue rend attentif au fait qu'en pratique, pour diverses raisons, le débiteur ne dispose souvent plus de toutes les pièces demandées, de sorte que le Service est obligé de s'adresser aux créanciers pour les obtenir. Or, ceux-ci invoquent le règlement grand-ducal du 12 octobre 2001 portant organisation et fonctionnement du Service d'information et de conseil en matière de surendettement qui prévoit dans son article 11 que le demandeur du règlement conventionnel doit produire toutes ces pièces.

Si le texte coordonné prévoit dans son article 6 la possibilité pour la Commission (de médiation en matière de surendettement) d'obtenir communication des informations nécessaires, le Service, étant obligé de recourir au soutien de la Commission, se voit confronté à « une perte de temps considérable et une charge de travail évitable ».

[Art. 6. Dès l'admission de la demande par la Commission, le Service élabore, en collaboration avec le débiteur, ses créanciers et, le cas échéant, d'autres services assurant des prestations au bénéfice du débiteur, un projet de plan de règlement conventionnel. Le débiteur doit présenter toutes les pièces se rapportant à sa situation de surendettement.

Nonobstant toute disposition contraire, la Commission peut obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité sociale, de tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation patrimoniale et la situation de revenu du débiteur.]

La Ligue suggère dès lors de conférer au Service « le pouvoir d'exiger auprès du créancier la production des documents nécessaires à l'instruction du dossier, sinon de prévoir de facto la fourniture des contrats de crédits, extraits de comptes, décomptes détaillés, factures etc. dans le règlement grand-ducal définissant les modalités de la déclaration des créances ». Par ailleurs, elle estime qu'il convient de prévoir dans le règlement grand-ducal afférent l'obligation pour les créanciers de remettre au Service des décomptes détaillés, « c'est-à-dire qui comportent la ventilation de la créance en capital, en intérêts et en frais », afin de faciliter au Service sa tâche d'élaborer un projet de plan de règlement conventionnel objectif.

Un député rappelle qu'on ne se trouve pas en présence d'une matière réservée à la loi par la Constitution. La loi ne doit dès lors pas prévoir expressément qu'un règlement grand-ducal doit être pris. Un tel règlement peut être pris à tout moment si nécessaire. Pour l'orateur, il s'agit ici d'une question d'exécution de la loi ; la production des documents peut même être exigée sans règlement grand-ducal.

Un représentant du Ministère explique que les banques, de même que les autres créanciers, sont obligées par la loi de faire une déclaration de créance (article 5(2) du texte coordonné). La pratique a montré que notamment les banques et autres instituts financiers, de même que les créanciers commerçants, font une déclaration de créance très détaillée. Jusqu'à présent, aucun cas de refus d'une telle déclaration ne s'est présenté à la Commission, puisque les créanciers la font dans leur propre intérêt.

Au sujet de l'article 10 du texte coordonné, la Ligue pose la question de savoir s'il ne faudrait pas « préciser le pouvoir du juge d'enquêter sur la nature de la situation de fortune du débiteur ». L'article 10, alinéa 1^{er} dispose que : « Le juge de paix peut en tout état de cause instituer toute mesure d'instruction légalement admissible et ordonner aux parties et à des tiers la communication de renseignements ou la représentation des livres de commerce ou pièces comptables de nature à justifier le montant des revenus, créances et produits de travail du débiteur ainsi que de ses dettes. ».

Un représentant du Ministère renvoie aux mesures d'instruction à disposition du juge, et spécialement aux titres XVIII et XIX du Livre IV de la première partie du Nouveau Code de procédure civile. Une précision du pouvoir du juge dans la présente loi n'est pas nécessaire.

L'article 18(2), alinéa 5 dispose que : « Le liquidateur procède à la répartition du produit des actifs et désintéresse les créanciers suivant le rang des sûretés assortissant leurs créances. ».

La Ligue considère le désintéressement des créanciers suivant le rang de leurs sûretés comme coupant « le fil rouge inhérent à l'établissement des projets de plan par le Service », puisque ceux-ci « essaient de respecter l'égalité des créanciers en leur proposant un remboursement proportionnel au montant du solde de la dette sans cependant tenir compte des sûretés assortissant les créances ».

Un représentant du ministère explique que les créanciers privilégiés sont désintéressés par préférence aux créanciers chirographaires. La suppression de ce désintéressement préférentiel constituerait une intervention considérable dans le droit des sûretés et aurait des répercussions économiques. Concrètement, cela signifierait, par exemple, qu'une banque créancière devrait renoncer à son privilège hypothécaire et que le produit de la vente de l'immeuble hypothéqué serait réparti entre tous les créanciers.

La Commission ne partage pas la vue de la Ligue.

L'article 24, 7^e tiret, confère au Service la mission « de contrôler l'exécution des engagements pris ». La Ligue est d'avis que cette tâche devrait incomber au créancier.

La Commission maintient le texte qui n'empêche d'ailleurs pas le créancier de procéder aussi lui-même à ce contrôle et de signaler l'inexécution par le débiteur de ses engagements.

Quant à l'article 27, alinéa 1^{er}, 2^e tiret, la Ligue critique que deux membres de la Commission issus du secteur financier soient limités « à leur seule compétence en matière de prêts aux particuliers » et suggère d'élargir « le champ des compétences à la matière financière en général ».

Un représentant ministériel déclare que la pratique a montré que la présence, parmi les membres de la Commission, de personnes du secteur bancaire est justement avantageuse pour le débiteur, en faveur duquel elles peuvent agir, par exemple par une remise d'intérêts.

L'article 32 limite le montant du prêt que peut octroyer le Fonds d'assainissement à 1 735 euros. La Ligue préconise une augmentation de ce montant à 3 500 euros en raison du « renchérissement du coût de la vie en général » et de « l'augmentation des « petits créanciers » dans les dossiers surendettement ».

Madame la Ministre explique qu'une augmentation n'est pas nécessaire, puisque les fonds à disposition se sont jusqu'à présent avérés suffisants.

*

Concernant l'organisation de ses travaux, la Commission analysera au cours d'une prochaine réunion le volet du projet de budget pour l'exercice 2013 concernant le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Aux yeux du représentant de l'ADR, demanderesse d'une telle réunion, une réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget ne semble pas appropriée en raison des approches, certes complémentaires, mais divergentes des deux commissions. Alors que la présente commission s'intéressera au volet concerné dans

son ensemble, la Commission des Finances et du Budget se concentrera sur certains aspects. L'orateur rappelle que le parlement a le droit et le devoir de contrôler chaque ministre au niveau de son budget. Il s'agit d'un droit et d'un devoir élémentaires du parlement qui l'a d'ailleurs exercé de façon systématique pendant de longues années, comme le précise un autre député. D'autres commissions ont déjà prévu ce point à leur ordre du jour.

Parmi les sujets à traiter par la présente commission figurent également l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur les amendements au projet de loi 6328 sur l'accueil de jeunes au pair, la présentation du projet de loi 6467 concernant le congé parental et l'examen de l'avis du Conseil d'Etat y relatif, ainsi que la demande du groupe parlementaire DP d'organiser une réunion jointe avec la Commission juridique sur le rapport de l'Ombudsman sur le Centre socio-éducatif de l'Etat, à laquelle seraient invités l'Ombudsman et les deux ministres concernés.

Madame la Ministre se dit d'accord pour une réunion jointe en présence des deux ministres, mais déclare qu'une telle réunion n'est pas le cadre approprié pour mener une discussion entre l'Ombudsman et des ministres.

Un député confirme ces propos en rappelant que l'Ombudsman est un organe rattaché à la Chambre des Députés. Dans le contexte de la demande précitée se situe également la question de la compétence de l'Ombudsman dans le domaine du contrôle des unités psychiatriques infanto-juvéniles, soulevée par le précédent juge-directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles dans une lettre du 10 septembre 2012 adressée au Président de la Chambre des Députés (deux autres lettres respectivement de l'Ombudsman et de l'avocat du précédent juge-directeur ayant été adressées par la suite au Président de la Chambre des Députés). Le dossier avait été transmis par erreur à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. S'agissant d'un problème d'interprétation juridique des compétences des différents organes, il incombe à la Commission juridique, la présente commission s'y joignant le cas échéant, d'analyser la question de savoir si les textes relatifs aux compétences de l'Ombudsman sont à clarifier.

Un autre député souligne l'importance de déterminer l'étendue de la discussion à mener. Celle-ci portera, tel que demandé par le groupe parlementaire DP, sur l'état des infrastructures et les conditions de l'accueil des jeunes, l'action de l'Ombudsman se situant dans le second cas dans le contexte des textes internationaux transposés par l'intermédiaire de la législation régissant le Médiateur (telle la prévention de la torture). La discussion ne saura, par contre, pas avoir pour objet de remettre en question le bien-fondé d'une décision d'un juge de la jeunesse concernant l'accueil d'un jeune dans un centre socio-éducatif, les mesures socio-éducatives ou encore les conditions pour mettre fin au placement, puisque l'Ombudsman ne doit pas empiéter sur les compétences du pouvoir judiciaire. Seront donc à exclure de la discussion les aspects relevant de la compétence, au sens strict, du pouvoir judiciaire, puisque le médiateur « ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle » (article 3(3) de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur). Par ailleurs, avant d'entamer cette discussion, il convient de se pencher sur la question de savoir si un centre socio-éducatif de l'Etat est ou non à considérer comme un établissement de surveillance. L'article 3 de la *loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions* dispose que « le médiateur a pour mission d'assurer le contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ».

La question qui se pose est donc de nature institutionnelle, à savoir l'étendue du mandat de l'Ombudsman, celui-ci étant nommé par l'autorité politique à laquelle il doit rendre compte de

son mandat. Cette question doit trouver une réponse avant d'entamer une discussion qui pourrait conduire à créer une situation de fait contredisant l'esprit et la lettre de la loi.

La Commission traitera, comme il vient d'être exposé, cette question dans une prochaine réunion préalablement à la discussion sur le rapport de l'Ombudsman sur le Centre socio-éducatif de l'Etat. L'ADR adressera au Président de la Chambre des Députés une lettre dans ce sens en vue de mettre ce point à l'ordre du jour.

Luxembourg, le 22 novembre 2012

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf