

N° 4867⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 19 juin 1985
concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale
des prestations familiales**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(14.12.2001)

Par lettre du 19 novembre 2001, réf. 5749/MN/mm, Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Ledit projet a pour objet d'apporter des modifications à plusieurs instruments de politique familiale qui se situent essentiellement au niveau des allocations familiales, de l'allocation d'éducation et du congé parental.

1. Le relèvement des allocations familiales

2. Le système luxembourgeois de soutien aux familles est basé sur une combinaison entre d'une part, l'octroi d'allocations familiales et, d'autre part, le bénéfice de modérations d'impôt accordées au titre d'enfants à charge.

Depuis 1993, le Gouvernement s'est lancé dans une politique d'augmentation des allocations familiales accompagnée d'une réduction parallèle de la modération d'impôt.

3. Le présent projet se situe partiellement dans la logique de cette politique en proposant un relèvement des allocations de 1.000.- LUF par mois et par enfant à partir du 1er janvier 2002. Par contre, la modération d'impôt reste inchangée, alors qu'elle est maintenue à 36.000.- LUF par an et par enfant. Ce statu quo est expliqué par les auteurs du projet dans les termes suivants:

„Si le présent projet propose d'augmenter l'allocation familiale de 297,47 euros par enfant et par année, le Gouvernement a décidé, contrairement aux différentes mesures antérieures, qu'il n'a pas lieu à réduction de la modération d'impôt pour charge d'enfants. Par contre, la présente mesure qui permettra, comme en 1998, de faire bénéficier les ménages dont les revenus ne sont pas ou peu soumis à une retenue fiscale, s'explique par un abaissement généralisé de l'impôt.“

Force est de constater que le Gouvernement reconnaît du même coup que sa politique fiscale, caractérisée au cours des dernières années par des réductions d'impôts, est „limitée dans ses effets en ce qui concerne les transferts sociaux et donc quant au rétablissement de l'équité sociale, notamment à l'égard des personnes et familles qui sont imposées au taux zéro. Aussi importera-t-il de trouver un autre instrument de la redistribution des transferts sociaux“.

Ce constat d'échec en ce qui concerne le maintien d'une certaine symétrie sociale dans notre pays a été relevé par notre Chambre professionnelle à d'itératives reprises, notamment dans le cadre de ses avis annuels relatifs au budget de l'Etat.

4. Afin de donner un nouvel élan aussi bien à la politique familiale qu'à la politique fiscale en faveur des ménages exonérés d'impôts, la CEP•L avait entamé une réflexion sur des modèles alternatifs tels qu'un revenu pour charge de famille ou encore le modèle d'un impôt négatif.

Sans vouloir réexposer les détails de ces modèles, citons pour rappel les passages pertinents de notre avis relatif au budget de l'Etat pour 2001, position reprise dans notre avis relatif au budget pour 2002:

„Par son modèle d'impôt négatif, la Chambre des Employés Privés a voulu apporter une contribution à un débat qui devient incontournable, à savoir celui du maintien de la symétrie sociale lors de la mise en oeuvre de réductions fiscales successives.

La CEP•L est d'avis que la réduction de la charge fiscale proposée par le Gouvernement, combinée avec une mesure d'encadrement s'inspirant de notre modèle d'un impôt négatif, est susceptible de concilier davantage dans le cadre de la réforme fiscale, efficacité économique et équité sociale qui doivent être les deux objectifs principaux de toute réforme fiscale.

(...) Le modèle d'un revenu pour charge de famille a pour mérite d'aboutir à une vraie équité sociale entre les ménages avec charge de famille et ceux n'ayant pas charge de famille.

Il représente une approche plus adaptée aux temps modernes qui se caractérisent entre autres au niveau des familles par une participation plus active des femmes au monde du travail.“

2. L'extension de l'allocation d'éducation

5. Un autre instrument de politique familiale soumis à révision par le présent projet de loi est l'allocation d'éducation. Prévues par la loi du 1er août 1988, cette allocation est accordée si suite à la naissance d'un enfant, le parent décide soit d'abandonner entièrement son activité professionnelle pendant un certain temps, soit de ne s'adonner plus qu'un travail à mi-temps au maximum.

6. Les adaptations proposées par le projet sous avis se laissent résumer comme suit:

- l'allocation d'éducation, réservée jusqu'à présent aux seuls parents résidents, est étendue aux non-résidents communautaires;
- la durée du paiement de l'allocation est prolongée en cas de naissances ou d'adoptions multiples jusqu'à 4 ans.

7. La Chambre des Employés Privés accueille favorablement ces deux modifications et se réjouit en particulier du fait que le Gouvernement confère enfin une base légale au paiement de l'allocation d'éducation aux travailleurs frontaliers. Ce paiement se faisait en effet depuis 1999 sur base d'une simple décision du Conseil de Gouvernement, dépourvue de toute valeur juridique et donc en principe contraire à la loi du 1er août 1988 qui soumet l'octroi de l'allocation d'éducation à une condition de résidence au Luxembourg.

3. Les modifications au niveau du congé parental

8. Le projet sous avis propose d'amender la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental sur différents points:

- en cas de naissance ou d'adoption multiple, le congé parental n'est plus prolongé forfaitairement de 2 mois pour chaque enfant à partir du deuxième, mais un véritable congé de 6 mois est prévu pour chaque enfant;
- en cas de demande simultanée de deux parents en vue d'obtenir un congé parental, la priorité ne sera plus accordée à la mère.

En raison d'éventuels reproches de discrimination de la part de la Commission européenne, le projet propose un critère de distinction plus neutre, à savoir que la priorité reviendra à celui des parents dont le nom patronymique est le premier dans l'ordre alphabétique;

- pour renforcer l'interdiction de cumuler le congé parental et l'allocation d'éducation, le projet introduit le principe du remboursement respectivement de la compensation.

En cas de cumul du congé parental et d'une allocation d'éducation payée à l'étranger, le projet impose au bénéficiaire la restitution des indemnités de congé parental déjà perçues.

Si le congé parental est cumulé avec l'allocation d'éducation luxembourgeoise, le parent se voit imposer la compensation entre les deux montants.

Avec l'introduction du remboursement respectivement de la compensation, le projet entend combattre d'éventuelles situations d'abus et créer une base légale pour l'application de sanctions, base qui faisait défaut jusqu'à présent.

La Chambre des Employés Privés approuve les modifications énumérées ci-avant. Toutefois, de l'avis minoritaire de certains membres de notre assemblée plénière, les conflits entre deux parents ayant posé simultanément une demande de congé parental ne devraient pas être toisés en fonction du nom patronymique, pareille solution ne tenant pas compte des besoins d'encadrement des enfants en bas âge;

- en dernier lieu, le projet précise que le rejet, par la Caisse des prestations familiales, d'un congé parental payé, ne préjuge pas de l'octroi d'un éventuel congé parental par l'employeur dans les conditions prévues par la directive européenne de 1996.

Notre Chambre professionnelle ne saurait se rallier à cet ajout à apporter à la loi du 12 février 1999 qui s'imposerait, selon le commentaire des articles, pour dissocier le droit au congé parental de la question de l'indemnisation.

Force est de constater que la coexistence d'un congé parental „luxembourgeois“ de 6 mois indemnisé et d'un congé „européen“ de 3 mois non indemnisé n'est pas de nature à renforcer la sécurité juridique et à garantir l'égalité des travailleurs.

Notre loi luxembourgeoise sur le congé parental va évidemment au-delà des prescriptions minimales contenues dans la directive de 1996. Pour quelle raison remettre en vigueur ces minima lorsque des salariés, par exemple en raison d'un licenciement économique ou d'une cessation d'activité décidée par l'employeur, ne peuvent pas profiter d'un congé indemnisé, faute de remplir la fameuse condition des 12 mois?

Ne convient-il pas, du moins au niveau de la durée du congé, de leur accorder les mêmes droits qu'aux autres salariés? Décider le contraire reviendrait à les pénaliser une deuxième fois et à leur faire subir de plein fouet les conséquences d'une situation dont ils ne sont pas responsables.

9. Au-delà des adaptations ponctuelles proposées par le présent projet, notre Chambre professionnelle profite du présent projet pour rendre le Gouvernement attentif au fait que la loi sur le congé parental mérite d'être soumise à un examen détaillé afin de clarifier un certain nombre d'incohérences et de difficultés d'interprétation.

La pratique a en effet montré que le texte actuel ne permet pas de résoudre un certain nombre de situations. Sans vouloir être exhaustif, l'on peut citer à titre d'exemple la problématique des démissions en fin de congé parental ainsi que les problèmes liés à la valeur de la garantie de réemploi face à une suppression de poste décidée par l'employeur.

De même, un problème grave d'interprétation continue à se poser au sujet de la condition des 12 mois d'occupation auprès d'un même employeur. Dès la mise en vigueur de la loi, notre Chambre professionnelle avait rendu le Ministère compétent attentif à la formulation malencontreuse de cette condition. Force est cependant de constater que jusqu'à présent, faute d'intervention, cette condition reste ambiguë et provoque de nombreux recours de salariés auprès de la Caisse nationale des prestations familiales.

La Chambre des Employés Privés invite dès lors le Gouvernement à initier dans les meilleurs délais une consultation des partenaires sociaux ayant participé à la négociation de la loi de 1999 afin de trouver des issues à un certain nombre de „maladies d'enfant“ affectant la loi actuelle.

Luxembourg, le 14 décembre 2001.

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

Entrée au Greffe: le 3.1.2002

