

N° 7828¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant sur la modification de :

- 1° du Code de la sécurité sociale ;
- 2° du Code du travail ;
- 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
- 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(29.6.2021)

Par lettre du 21 mai 2021 (Réf. 2021/2826), Madame Corine CAHEN, ministre de la Famille et de l'Intégration, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Ce projet de loi a pour principal objet l'adaptation des articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale qui déterminent les conditions d'octroi de l'allocation familiale, qui ont été jugés contraires au droit européen, par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE ») du 2 avril 2020 (Arrêt C-802/18).

2. Il réintroduit également l'indexation de l'allocation familiale telle que prévue par l'accord de coalition 2018-2023, et ce, à compter du 1^{er} janvier 2022.

3. Le présent projet de loi vise en outre à modifier les conditions d'octroi d'un congé parental et plus précisément à supprimer la condition que le parent travaille au moment de la naissance ou de l'adoption de son enfant au Luxembourg, afin de tenir compte d'un autre arrêt de la CJUE du 27 février 2021 (Arrêt C-129/20).

4. Enfin, il est procédé à des adaptations ponctuelles pour réparer des imprécisions ou des incohérences.

*

**I. DISPOSITIONS CONCERNANT
LES ALLOCATIONS FAMILIALES****1. Le bénéficiaire des allocations familiales****1.1. Historique¹**

5. « Les prestations familiales ont un fondement distinct de celui des autres prestations en espèces prévues en matière de sécurité sociale. Si les prestations en espèces garantissent les moyens d'existence en cas d'interruption, de diminution ou de disparition du gain, les prestations familiales ont pour objet de compenser les charges familiales dues principalement à la présence d'enfants dans le ménage.

¹ Source : igss.gouvernement.lu

La dernière réforme des prestations familiales a été introduite par la loi du 23 juillet 2016². Considérées d'abord comme une aide sociale à ceux qui avaient des enfants à charge, puis comme un sursalaire et, depuis leur extension à tous les enfants, comme un procédé de redistribution du revenu national effectué dans l'intérêt des enfants au nom d'un principe de solidarité sociale, la législation actuelle consacre le droit personnel des enfants aux allocations familiales.

Plusieurs arguments plaident en faveur de cette conception.

Actuellement, les allocations familiales ne sont plus à considérer comme un supplément de salaire pour celui ou celle qui a des enfants à charge. Ces allocations ont leur finalité propre, surtout depuis l'uniformisation du montant des allocations pour tous les enfants, indépendamment du statut professionnel de leurs parents. En effet, depuis cette uniformisation les allocations familiales sont fonction de l'existence des enfants et sont destinées à leur profit. Le principe selon lequel les allocations destinées aux enfants doivent effectivement être utilisées dans leur intérêt et constituent un droit personnel des enfants, est ancré légalement depuis cette modification législative, afin d'avoir le plus de garanties possibles que ce but et cette finalité soient atteints. »

6. L'ancienne législation d'avant 2016 prenait en considération la notion de « groupe familial » :et assimilait expressément les enfants légitimes d'une personne – entre autres – aux enfants du conjoint ou du partenaire.

« Détermination du groupe familial

Art. 270. Le montant de l'allocation prévue à l'article 272, alinéa 1 est déterminé en fonction du groupe familial auquel appartient l'enfant bénéficiaire.

Sont considérés comme appartenant à un même groupe familial, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'octroi des allocations familiales, tous les enfants légitimes ou légitimés issus des mêmes conjoints, ainsi que tous les enfants adoptés par les mêmes conjoints en vertu d'une adoption plénière.

Sont assimilés aux enfants légitimes d'une personne, aussi longtemps qu'ils sont légalement déclarés et élevés dans son ménage et qu'ils remplissent les conditions visées à l'alinéa précédent

- a) les enfants adoptés en vertu d'une adoption simple;*
- b) ses enfants naturels qu'elle a reconnus;*
- c) les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats;*
- d) ses petits-enfants, lorsqu'ils sont orphelins ou que les parents ou celui d'entre eux qui en a la garde effective sont incapables au sens de la loi.*

Lorsqu'un des enfants énumérés à l'alinéa 3 ci-dessus cesse d'être élevé dans le ménage y visé, le montant des allocations familiales dû en sa faveur est refixé par rapport à son groupe d'origine. A défaut de groupe d'origine ou dans le cas où la situation actuelle est plus favorable, il est fixé par rapport à la situation actuelle de l'enfant. Le groupe des enfants continuant à être élevés dans le ménage visé à l'alinéa 3 est réduit en conséquence.

La Caisse nationale des prestations familiales peut étendre le groupe familial du tuteur ou du gardien effectif aux enfants recueillis par une personne qui exerce la tutelle ou le droit de garde en vertu d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ou de toute autre mesure légale de garde, dûment certifiée par l'autorité compétente, à condition que le placement soit durable et que cette solution soit plus favorable pour le bénéficiaire. Est considéré comme durable tout placement ordonné pour la durée d'une année au moins. »

Était considéré comme « membre de la famille » d'une personne l'enfant appartenant au groupe familial de cette personne en vertu de l'ancien article 269 du Code de la sécurité sociale.

² Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant. Mémorial A – No 138 du 28 juillet 2016.

7. En 2016, le régime des allocations familiales a été réformé.

Dans les travaux préparatoires ayant abouti à la loi de 2016, on peut lire : « *Dans son programme gouvernemental de décembre 2013, le Gouvernement s'est engagé à effectuer une analyse approfondie de la nature et la finalité de chaque prestation afin de pouvoir proposer une réforme globale du système prenant en compte les réalités de la société d'aujourd'hui. La réforme sous rubrique entend moderniser la politique familiale et sociale, à travers un nouveau système de prestations familiales intégré dans un paquet cohérent de mesures ayant comme objectif ultime le bien-être et le développement de l'enfant.*

La société d'aujourd'hui est confrontée à de nouvelles réalités qui nécessitent des réponses ciblées, notamment dans le domaine des politiques familiales et sociales afin d'offrir aux familles les meilleures conditions possibles.

L'évolution du taux de pauvreté et d'exclusion social figure parmi ces défis. Les chiffres les plus récents provenant du Panorama social 2016 de la Chambre des salariés sont loin d'être positifs: le taux du risque de pauvreté est passé lors des 17 dernières années de 11% à 16,4%. Parmi les plus vulnérables comptent les familles monoparentales; alors qu'en 1997 25% des familles monoparentales étaient touchées, en 2014 le taux a augmenté à 44,6%. Comme le Gouvernement l'indique dans son exposé des motifs, il s'agit ici d'un indicateur d'inégalité des revenus. En effet, „l'évolution des composantes du revenu fait que ces inégalités augmentent. Le poids des revenus du capital (...) est beaucoup plus important en haut de l'échelle des revenus (...) qu'en bas de l'échelle (...). Les revenus du capital ont augmenté assez fortement de 2011 à 2012 (+26%), alors que les autres composantes du revenu qui ont un poids plus élevé dans les revenus faibles ont évolué de façon atone ou même négative. Certes, à eux seuls les transferts sociaux ne constituent qu'un élément permettant de lutter contre ce phénomène. Cependant, les allocations familiales restent un instrument de redistribution privilégié. »

[...]

« Un premier phénomène qui contribue à la nécessité d'une simplification du système est l'évolution générale des structures familiales. On ne peut aujourd'hui parler de famille „traditionnelle“; le nombre croissant de divorces et de recompositions familiales a complètement changé l'image de la famille. Forcément, l'analyse du droit aux prestations s'avère de plus en plus difficile. De plus, les notions de „groupe familial“ et de „garde alternée“ telles qu'elles existent dans les pays voisins provoquent des situations ingérables qui compliquent les calculs des paiements. L'abolition de la notion du „groupe familial“, et l'individualisation généralisée du montant des allocations familiales, repose certes sur le principe que chaque enfant „vaut“ le même montant, mais se justifie également par le fait que les frais liés à une fratrie n'augmentent pas plus que proportionnellement du premier au deuxième enfant ou du deuxième par rapport aux troisième ou quatrième.

Un autre défi est celui du paiement des prestations familiales qui s'avère être un exercice administratif relativement compliqué pour une série de réalités qui ne furent pas les mêmes lors de l'élaboration des législations dans les années 70 et 80. Ainsi, près de la moitié des prestations familiales est versée à l'étranger; majoritairement dans les pays limitrophes. »

Cette réforme a consacré

- le droit personnel des enfants qui ont leur domicile légal et leur résidence effective sur le territoire du Luxembourg de toucher l'allocation familiale;
- et l'ouverture au droit à l'allocation familiale à tout travailleur soumis à une affiliation obligatoire auprès de la sécurité sociale luxembourgeoise ainsi qu'aux membres de sa famille.

La notion de « groupe familial » a disparu, comme l'assimilation des enfants légitimes d'une personne, à certains autres enfants, dont notamment les enfants du conjoint ou du partenaire.

Uniquement par rapport au point applicable aux non-résidents, la définition des « membres de famille » a été compressée, et ce, en contradiction avec les annonces quant à une volonté de prendre en compte l'évolution des structures familiales.

Il en est résulté l'exclusion du cercle des bénéficiaires des enfants non-résidents sans lien de filiation avec le travailleur : en effet, les enfants des conjoints ou des partenaires des travailleurs, mais aussi tout autre enfant antérieurement admis dans le « groupe familial » très largement défini, ne résidant pas au Luxembourg, n'étaient plus considérés comme membre de la famille et ne percevaient plus

d'allocation familiale luxembourgeoise s'ils étaient sans lien de filiation biologique ou adoptif avec le parent travailleur de l'Union européenne.

Depuis cette loi, la Caisse des prestations familiales est devenue la Caisse pour l'avenir des enfants. Cette loi a également supprimé la progressivité du montant perçu en fonction du nombre d'enfants ; depuis lors, il existe un montant unique pour chaque enfant du même ménage.

8. L'allocation familiale, étant une prestation de la sécurité sociale, fait partie du grand panier des prestations réglées par le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ces règles de coordination s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et garantissent, selon le principe de l'égalité des travailleurs, le bénéfice de l'allocation familiale aux personnes qui travaillent au Luxembourg. Le considérant 8 du règlement précité dispose que « Le principe général de l'égalité de traitement est d'une importance particulière pour les travailleurs qui ne résident pas dans l'État membre où ils travaillent, y compris les travailleurs frontaliers ». Par ailleurs, les droits liés au travail s'étendent également aux membres de famille des travailleurs.

1.2. Textes actuels des articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale

9. « **Art. 269 (1)** *Il est introduit une allocation pour l'avenir des enfants, ci-après « allocation familiale » : Ouvre droit à l'allocation familiale :*

- a) *chaque enfant, qui réside effectivement et de manière continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal ;*
- b) *les membres de famille tels que définis à l'article 270 de toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements européens ou d'un autre instrument bi- ou multilatéral conclu par le Luxembourg en matière de sécurité sociale et prévoyant le paiement des allocations familiales suivant la législation du pays d'emploi. Les membres de la famille doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question.*

(...)

Art. 270 *Pour l'application de l'article 269, paragraphe 1er, point b), sont considérés comme membres de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne. »*

10. En vertu de ces dispositions, les **bénéficiaires actuels des allocations familiales** sont :

- chaque enfant qui réside effectivement et de manière continue au Luxembourg et y a son domicile légal ;
- les enfants biologiques et adoptifs des personnes soumises à une affiliation obligatoire auprès de la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle ou d'une pension.

Il en résulte que tous les enfants résidant au Luxembourg, y compris les enfants du conjoint du travailleur, ont le droit de percevoir une allocation familiale, tandis que seuls les enfants du travailleur frontalier non-résidents ouvrent droit à ladite allocation, ce qui a été considéré par la CJUE comme une discrimination indirecte fondée sur la nationalité.

Sont également exclus les enfants non-résidents placés dans un autre ménage que celui de leurs parents (que ce soit un autre membre de famille ou une famille d'accueil).

1.3. Arrêt de la CJUE d'avril 2020

Cet arrêt s'inscrit dans la saga des droits sociaux concernant les enfants de parents qui travaillent au Luxembourg, initiée avec les bourses d'études, ayant donné lieu à plusieurs arrêts du juge européen.

11. Le litige soumis à la CJUE reposait sur les faits suivants : FV travaille au Luxembourg et réside en France avec son épouse, GW, ainsi que leurs trois enfants, dont l'un, HY, est né d'une précédente union de GW. GW exerce l'autorité parentale exclusive sur HY. Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de

la loi du 23 juillet 2016, le ménage bénéficiait des allocations familiales pour ces trois enfants, en raison de la qualité de travailleur frontalier de FV.

12. La CAE a considéré que FV n'avait plus droit à l'allocation familiale pour HY à partir du 1er août 2016, enfant né le 5 décembre 2000 et élevé dans le ménage que celui-ci forme avec GW depuis le mois de juillet 2008. Cet enfant étant issu d'une précédente union de GW et ne présentant pas de lien de filiation avec FV, il n'aurait pas la qualité de « membre de famille », ce qui exclurait le droit à l'allocation familiale luxembourgeoise pour ledit enfant.

13. Saisi d'un recours formé par FV contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, par jugement du 17 novembre 2017, déclaré fondé ce recours en ce qu'il tendait au maintien de l'allocation familiale pour HY au-delà du 31 juillet 2016. Selon le Conseil arbitral de la sécurité sociale :

- les prestations familiales luxembourgeoises constituent un avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011³ ; elles se rapportent à l'exercice d'une activité salariée dès lors que, pour se les voir attribuer, FV doit être un travailleur soumis à la législation luxembourgeoise ; il n'y a pas lieu de distinguer selon que cet avantage social se traduit, comme en matière de prestations familiales, par un droit propre de l'enfant y ouvrant droit ou par un droit à l'attribution de ces prestations à FV qui en assume la charge et qui est soumis à la législation sociale luxembourgeoise, qu'il soit travailleur national ou non ;
- le régime institué par les articles 269 et 270 du code, dans leur version applicable à partir du 1er août 2016, institue une différence de traitement selon la résidence de l'enfant concerné dans la mesure où il existe une différence de traitement dans la reconnaissance d'avantages sociaux chez l'attributaire des allocations familiales selon qu'il s'agit d'un travailleur national dont l'enfant du conjoint dont il assume la charge réside au Luxembourg ou d'un travailleur frontalier dont l'enfant du conjoint dont il assume la charge ne réside pas au Luxembourg, mais dans l'État membre d'origine de ce travailleur frontalier ; cela serait contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011, et
- **même si l'article 1er, sous i), du règlement no 883/2004 renvoie à la législation nationale de l'État membre sollicité pour définir la notion de « membre de la famille », la loi nationale de référence, à savoir l'article 270 du code, dans sa version applicable depuis le 1^{er} août 2016, serait incompatible avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.**

14. Par requête déposée le 29 décembre 2017 auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE a interjeté appel du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 17 novembre 2017. Elle a contesté l'assimilation des prestations familiales à un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011 et a soutenu que les éléments objectifs qui pourraient justifier une prétendue différence de traitement n'avaient pas été pris en considération.

FV a objecté que le principe d'égalité de traitement implique que les citoyens de l'Union résidant dans un État membre et se rendant dans un autre État membre pour y travailler aient droit aux prestations sociales, aux avantages sociaux et fiscaux ainsi qu'à l'assistance sociale qui sont disponibles dans l'État membre d'accueil pour ses ressortissants nationaux. **Selon FV, le même raisonnement que celui adopté dans l'arrêt du 15 décembre 2016, Depesme (C-401/15 à C-403/15), devrait être suivi par analogie s'agissant de son ménage. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que les enfants du conjoint ou du partenaire reconnu par l'État membre d'accueil du travailleur frontalier peuvent être considérés comme les enfants de celui-ci en vue de pouvoir bénéficier du droit de percevoir une aide financière pour la poursuite de leurs études supérieures, une telle aide étant considérée comme un avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011.**

3 Règlement n° 492/2011 :

De l'exercice de l'emploi et de l'égalité de traitement

Article 7

1. *Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.*
2. *Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.*

Dans ces conditions, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'allocation familiale luxembourgeoise octroyée selon les articles 269 et 270 du [code, dans leur version applicable à partir du 1er août 2016,] doit-elle être assimilée à un avantage social au sens de l'article 45 TFUE⁴ et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement [no 492/2011] ?
- 2) En cas d'assimilation [de l'allocation familiale luxembourgeoise à un avantage social au sens des dispositions européennes précitées], la définition de membre de la famille applicable en vertu de l'article [1er, sous i,] du règlement no 883/2004 s'oppose à la définition plus élargie de membre de la famille de l'article 2, point 2, de la directive [2004/38] alors que cette dernière exclut toute autonomie de l'État membre dans la définition de membre de la famille contrairement à ce qui est consacré par le règlement de coordination et exclut à titre subsidiaire toute notion de charge principale. La définition de membre de la famille au sens de l'article 1er, [sous i)], du règlement no 883/2004 doit-elle dès lors prévaloir au vu de sa spécificité dans le contexte d'une coordination des régimes de sécurité sociale et surtout l'État membre garde-t-il compétence pour définir les membres de la famille qui ouvrent droit à l'allocation familiale ?
- 3) En cas d'application de l'article 2, point 2, de la directive [2004/38]⁵ aux prestations familiales et plus précisément à l'allocation familiale luxembourgeoise, l'exclusion de l'enfant du conjoint de la définition du membre de la famille peut-elle être considérée comme une discrimination indirecte justifiée au vu de l'objectif national de l'État membre de consacrer le droit personnel de l'enfant et de la nécessité de protéger l'administration de l'État membre d'emploi alors que l'élargissement du champ personnel d'application constitue une charge déraisonnable pour le système de prestations familiales luxembourgeois qui exporte notamment presque 48 % de ses prestations familiales ? »

15. La CJUE a décidé le 2 avril 2020 que la distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité. En l'espèce, il n'existe pas de justification objective qui pourrait avoir pour vocation de permettre ce genre de discrimination.

Le gouvernement luxembourgeois avait avancé deux séries de justifications, à savoir d'une part, l'objectif national de « consacrer le droit personnel de l'enfant » et, d'autre part, « la nécessité de protéger l'administration alors que l'élargissement du champ personnel d'application constituerait une charge déraisonnable pour le système de prestations familiales luxembourgeoises, qui exporte notamment presque 48% de ses prestations familiales ».

4 Article 45 TFUE :

- « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:
- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
 - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
 - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
 - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.
4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »

5 Article 2, point 2, de la directive 2004/38 :

- « Aux fins de la présente directive, on entend par 2) „membre de la famille“:
- a) le conjoint;
 - b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil;
 - c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b);
 - d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b); »

La CJUE a réfuté ces objectifs. Le premier étant hors d'atteinte, puisque la CJUE retient qu'aucun droit personnel n'est conféré aux enfants des travailleurs non-résidents. Elle estime le second inapproprié, ni nécessaire en vue de résoudre le prétendu problème de l'exportation des allocations familiales luxembourgeoises. En effet, en accordant l'allocation familiale en cause à tous les enfants ayant un lien de filiation avec les travailleurs frontaliers, sans que l'existence d'un ménage commun ou celle d'une charge principale de l'enfant ait été prouvée, le législateur luxembourgeois a lui-même retenu une interprétation large du cercle des bénéficiaires de cette allocation. La CJUE estime que cet objectif pourrait, à ses yeux, être poursuivi par des mesures affectant indistinctement les travailleurs résidents et non-résidents.

La CJUE en a conclu que :

« (1) L'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) no 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, doivent être interprétés en ce sens qu'une allocation familiale liée à l'exercice, par un travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un État membre constitue un avantage social, au sens de ces dispositions.

(2) L'article 1^{er}, sous i), et l'article 67 du règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans cet État membre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans ledit État membre ont le droit de percevoir cette allocation. »

Pour ce faire, la CJUE a appliqué de manière combinée le règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs pour en conclure que l'allocation familiale est à la fois une prestation familiale au sens du 1^{er} règlement mais aussi un avantage social au sens du 2^e règlement.

Or le règlement 883/2004 renvoie au droit national pour la définition des membres de la famille bénéficiant des allocations familiales. **Le projet de loi pourrait donc être conforme de ce point de vue.**

Mais la CJUE rappelle toutefois, à cet égard, que les États membres doivent respecter le droit de l'Union, en l'occurrence les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs (le règlement 492/2011 et la directive 2004/38, ainsi que la jurisprudence en découlant), qui ne laissent pas de latitude aux États membres pour définir la notion de membres de la famille, mais considèrent que ⁶:

- **Les membres de la famille sont des « bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement du travailleur » ;**
- **il y a lieu d'entendre par enfant d'un travailleur, pouvant bénéficier indirectement des avantages sociaux non seulement l'enfant qui a un lien de filiation avec ce travailleur, mais également l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré dudit travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant. Selon la Cour, cette dernière exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte ;**
- **la notion de « membre de la famille » du travailleur frontalier susceptible de bénéficier indirectement de l'égalité de traitement, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n°492/2011, correspond à celle de « membre de la famille », au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2004/38, laquelle comprend le conjoint ou le partenaire avec lequel le**

⁶ Arrêt de la CJUE C-802/18 du 2 avril 2020, points 49 et suivants.

citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, les descendants directs qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire.

Le droit de l'Union européenne protège ainsi, au-delà du travailleur lui-même, sa famille, y compris lorsque celle-ci est recomposée, comme dans cette affaire.

Via cet arrêt, la CJUE n'a pas demandé au Luxembourg de revoir complètement son système d'allocations familiales et le paradigme sur lequel il repose. Elle lui a seulement demandé de se conformer à la définition européenne en donnant les mêmes droits aux familles résidentes qu'aux familles frontalières.

À l'inverse, le projet de loi sous rubrique utilise cet arrêt pour restreindre encore le cercle des bénéficiaires des allocations familiales.

16. Selon plusieurs auteurs (Marc Morsa, Fabienne Gazin), cet arrêt de la CJUE invite aussi le législateur européen à reprendre le difficile processus de réforme du système européen de coordination de sécurité sociale afin de mettre à jour les notions essentielles comme celles de « membre de la famille ».

Il faut bien admettre qu'il n'existe plus un unique modèle familial de type traditionnel, mais plusieurs modèles : familles monoparentales, familles homoparentales, familles recomposées, etc.

La sécurité sociale en général et plus particulièrement les allocations familiales doivent tenir compte de cette nouvelle donne et prendre en considération toutes les « nouvelles » typologies de familles, comme l'a fait la CJUE dans différents arrêts.

Cette affaire en rappelle une autre relativement récente : l'arrêt *Depesme*⁷, qui a contraint le gouvernement luxembourgeois à revoir les conditions d'attribution des bourses d'études pour que les enfants du conjoint ou du partenaire du travailleur frontalier soient considérés comme les enfants de celui-ci et puissent avoir droit aux aides financières pour études supérieures.

2. Différentes solutions d'adaptation envisagées par les auteurs du projet de loi

17. Les auteurs du projet tentent de justifier le rejet des autres solutions élargissant le cercle des bénéficiaires des allocations familiales et revenant à la situation d'avant 2016.

2.1. Extension aux enfants du conjoint si le travailleur pourvoit à leur entretien

18. Il aurait été possible de procéder simplement à une extension du cercle des enfants visés à l'article 270 « aux enfants du conjoint ou du partenaire » avec comme corolaire la nécessité pour le travailleur de « pourvoir à leur entretien ». La CSL exige l'application de cette solution et la formule dans sa proposition de loi en annexe.

À cet égard, la CSL demande une rétroactivité au 1^{er} août 2016, date d'entrée en vigueur de la disposition de loi critiquée par la CJUE, si besoin en est, au vu de la décision du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 20 mai 2021 (N° du reg. ALFA 2021/0049, n°2021/0151), qui a reconnu qu'« En vertu du principe de la non-rétroactivité des lois prévus à l'article 2 du Code civil, la loi applicable est celle en vigueur à la date de la demande et de l'octroi des droits à l'intimé puisque c'est à cette date que les rapports juridiques se sont créés entre parties. C'est dès lors cette loi qui régit les rapports entre parties et les droits acquis sous cette loi ne sauraient être remis en cause par une loi postérieure ».

Le Conseil arbitral en a déduit dans un jugement du 2 juin 2021 (Reg. n°AF 46/18)

« En conséquence, et suivant les enseignements à retenir de l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 20 mai 2021 précité, la Caisse pour l'avenir des enfants ne saurait se contenter de la seule circonstance que les enfants des prestations desquels il s'agit, ne sont ni les enfants légitimes, légitimés ou naturels de Madame X, ni ses enfants adoptifs, en vue de priver cette

⁷ Arrêt du 15 décembre 2016 C-401/15 à C-403/15

dernière, affiliée à la législation luxembourgeoise au 1^{er} août 2016, de son droit à se voir attribuer les allocations familiales de source luxembourgeoise.

En effet, aucun changement de faits n'a été réalisé au 1^{er} août 2016 de sorte qu'aucun argument valable ne saurait être invoqué par la CAE pour procéder au retrait du bénéfice des allocations familiales dans la mesure où les anciennes dispositions demeurent applicables en l'espèce.

Dans ces circonstances, le recours est à déclarer fondé en ce qu'il tend à voir réformer la décision entreprise laquelle porte suppression des allocations familiales au 1^{er} août 2016, tout comme sa motivation sous-jacente. »

Tant ces décisions que l'arrêt de la CJUE incitent à rétablir la situation d'avant 2016.

19. Les auteurs du présent projet estiment que plusieurs arguments s'opposent à cette solution :

« En premier lieu, les enfants qui ne sont plus visés depuis 2016 ne sont pas forcément des « enfants du conjoint ou du partenaire », mais également des enfants placés auprès d'un travailleur, comme les enfants du/de la concubin(e), les neveux et nièces du travailleur ou encore ses petits-enfants, car tous ces enfants pouvaient effectivement profiter des dispositions très favorables de l'ancienne législation prévoyant le « groupe familial ». Il s'en est suivi que les personnes qui se sentaient lésées par la réforme intervenue en 2016 ont également introduit des recours devant les juridictions sociales. Or, au Luxembourg tous les enfants ouvrent droit à l'allocation familiale du simple fait de leur résidence sur le territoire luxembourgeois ».

20. Pour justifier le fait d'avoir exclu les enfants du conjoint ou du partenaire et de ne pas vouloir les réintroduire, les auteurs du projet de loi prétendent que d'autres enfants ont subi le même traitement. Ils avouent toutefois qu'ont été préservés les enfants résidents.

La CSL estime que les cas autres que les « enfants du conjoint ou du partenaire » restent des situations exceptionnelles, qui se justifient pleinement par la « disparition » ou la « défaillance » des propres parents de l'enfant ; cas qui étaient couverts par l'ancienne définition du « groupe familial », aussi bien pour les résidents que pour les non-résidents.

Citons l'exemple du grand-parent travailleur frontalier qui recueille son petit-enfant, lorsqu'il est orphelin ou en lieu et place d'un parent défaillant. Il en est de même de toute autre personne qui recueille l'enfant en vertu d'une décision judiciaire (tutelle).

21. Selon le projet, *« Toutefois, la Cour a réfuté le droit personnel de l'enfant et elle a au contraire comparé le travailleur résident au travailleur frontalier pour constater une discrimination en ce « que tous les enfants faisant partie du ménage d'un travailleur résidant au Luxembourg peuvent prétendre à la même allocation, y compris les enfants du conjoint de ce travailleur », tandis que le travailleur frontalier ne peut prétendre à l'allocation que pour ses propres enfants.*

Ainsi, l'arrêt de la Cour intervenu a une répercussion beaucoup plus large que l'on ne pouvait l'estimer à première vue en ce qu'il a considéré que le fait de lier les allocations familiales à la résidence au Luxembourg des enfants constitue une discrimination envers les travailleurs des autres États membres de l'UE (employés au Luxembourg). »

« Ainsi, à la lecture du dispositif de l'arrêt rendu par la Cour, il semble a priori que le juge européen estime que la libre circulation est absolue et retire de ce fait toute souveraineté à un État membre d'instaurer ou d'accorder un avantage social ou une prestation de sécurité sociale à une catégorie de résidents. Certes, une discrimination peut être objective et justifiée, ce qui a été retenu ainsi dans le cadre des litiges ayant entouré les bourses pour études supérieures, dans lesquels le lien de rattachement au pays a conduit à ouvrir le droit de percevoir une bourse à un étudiant à charge d'un travailleur frontalier uniquement si le travailleur a exercé une activité professionnelle au Luxembourg pendant cinq ans sur une période de référence de sept ans, alors que l'étudiant résident au Luxembourg peut y prétendre directement.

Or, dans le cadre des allocations familiales, une distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux, constitue pour la Cour une discrimination indirecte fondée sur la nationalité qui ne pourrait être admise qu'à la condition d'être objectivement justifiée. Le droit personnel de l'enfant ne constitue pas une telle discrimination

justifiée selon la Cour alors que « Le fait que le droit à l'allocation familiale en cause au principal soit conféré directement par la législation nationale en cause au principal à l'enfant résidant au Luxembourg, alors que, s'agissant des travailleurs non-résidents, ce droit soit conféré au travailleur, pour les membres de sa famille tels que définis par cette législation, est sans incidence à cet égard. En effet, il ressort de la jurisprudence que les prestations familiales ne peuvent, en raison de leur nature même, être considérées comme dues à un individu indépendamment de sa situation familiale. » (Arrêt de la Cour, No 57) ».

22. La CSL estime que la CJUE, sans réfuter le droit personnel de l'enfant, met plutôt en exergue le fait que tous les enfants faisant partie du ménage d'un travailleur résidant peuvent prétendre à la même allocation et qu'il doit en être de même pour les enfants du ménage du frontalier.

23. Pour éviter les cas de figure mis en avant par les auteurs du projet de loi, la CJUE suggère d'exiger que le travailleur frontalier pourvoie à l'entretien de l'enfant de son conjoint ou partenaire.

Selon la CJUE, cette exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte.

Dans l'arrêt Depesme précité⁸, la CJUE donne comme critère objectif l'existence d'un domicile commun entre le travailleur et l'étudiant

24. Les auteurs du projet de loi mettent en avant les difficultés d'application de cette condition :

« En deuxième lieu, se pose la question ce qu'il en serait de la réintroduction d'une notion de charge respectivement, tel que suggéré par la Cour, d'accorder le bénéfice de l'allocation familiale au travailleur pour les enfants à l'entretien desquels il pourvoit ? Évidemment une telle condition devrait s'appliquer pour tous les enfants, résidents ou non, pour assurer le respect du principe d'égalité de traitement.

Selon la Cour, l'exigence de pourvoir à l'entretien d'un enfant résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte. Le droit européen ne fournit cependant pas de définition de ce critère « à charge » mais en laisse le soin de le définir aux juridictions nationales (cf. point 52 de l'arrêt : « Dans l'affaire au principal, il ressort de la décision de renvoi que le père biologique de l'enfant ne paie pas de pension alimentaire à la mère de ce dernier. Il semble donc que FV, qui est le conjoint de la mère de HY, pourvoit à l'entretien de cet enfant, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier. »).

Cette « ouverture » de la Cour qui permettait à l'administration ou aux juges nationaux d'apprécier si un travailleur contribue ou non à l'entretien d'un enfant n'est pas vraiment une alors que la question de la difficulté de la détermination d'une charge ou d'une contribution a déjà été toisée dans le cadre de l'arrêt Depesme (bourse d'études) aux termes duquel il suffit qu'un enfant réside dans le ménage d'un travailleur pour être considéré comme membre de sa famille à l'entretien duquel il contribue. »

25. La CSL est interloquée par les arguments avancés par les auteurs du projet pour refuser cette solution que lui présente la CJUE sur un plateau d'argent. Pour la CSL, cette condition de l'entretien pourrait se prouver assez facilement soit par la cohabitation, soit par le fait de pourvoir à l'entretien de cet enfant – selon, par exemple, les critères appliqués en matière de bourses d'études ou en matière fiscale.

⁸ Point 60 de cet arrêt: « La qualité de membre de la famille d'un travailleur frontalier qui est à la charge de ce dernier peut ainsi ressortir, lorsqu'elle concerne la situation de l'enfant du conjoint ou du partenaire reconnu de ce travailleur, d'éléments objectifs, tels que l'existence d'un domicile commun entre ce travailleur et l'étudiant, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons de la contribution du travailleur frontalier à l'entretien de l'étudiant ni d'en chiffrer l'ampleur exacte. »

Le critère de la cohabitation est un critère objectif applicable dans beaucoup de situations, sans devoir quantifier le nombre de jours de cohabitation.

Nier que le critère de la cohabitation puisse être une preuve suffisante de l'entretien d'un enfant relève d'un manque réel de clairvoyance. Le nouveau conjoint/partenaire va-t-il compter le nombre de douches pris par l'enfant de son partenaire pour lui facturer ?

C'est pourtant un critère qui mettrait sur un pied d'égalité résidents et frontaliers ! Or si un beau-parent travaille au Luxembourg et les enfants de son conjoint ou partenaire vivent sous le même toit, que ce soit de manière alternée ou pas, en semaine ou le week-end-, il semble légitime qu'il puisse percevoir l'allocation familiale, et ce, qu'ils vivent au Luxembourg ou ailleurs. Quand l'enfant fait partie d'une famille recomposée, il bénéficie inéluctablement des conditions de vie de cette famille composée de son parent biologique et de son nouveau conjoint ou partenaire. Son entretien est assuré par le budget global de cette famille, qui doit pouvoir bénéficier des allocations familiales par le biais du parent biologique ou le beau-parent.

Le cas de figure se présente souvent dans les familles recomposées : Marie et Jean vivent ensemble en Belgique. Marie travaille au Luxembourg, mais pas Jean. Mathieu, le fils de Marie, a droit aux allocations luxembourgeoises. Tout comme Pierre, le fils que le couple a eu ensemble. Mais pas Marc, qui est le seul fils de Jean. Alors que tout le monde vit sous le même toit.

Avec ce projet de loi, la situation sera la même si la famille vit au Luxembourg et si la mère biologique de l'enfant ne travaille pas au Luxembourg. Toutes les familles recomposées de tous les salariés seront lésées et donc traitées de manière inégalitaire par rapport aux familles non recomposées.

Même si, en pratique, il sera plus fréquent pour une famille résidente recomposée que l'autre parent biologique de l'enfant travaille au Luxembourg, ce qui lui donnera donc tout de même droit aux allocations familiales.

À côté de la cohabitation, il est nécessaire de prendre en considération une contribution à l'entretien de l'enfant pour couvrir les hypothèses où l'enfant vit chez son autre parent biologique mais que le ménage du travailleur frontalier participe néanmoins à son entretien.

Les auteurs du projet de loi prétendent devoir appliquer le critère de la charge principale en appliquant le seuil de 51%. Ce n'est pourtant pas ce que leur suggère la CJUE puisqu'elle précise bien « *sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte* ». L'application d'un quelconque seuil ne semble guère applicable, le coût de l'entretien d'un enfant étant difficilement quantifiable.

Relevons qu'en matière fiscale, le contribuable peut obtenir, au titre des enfants ne vivant pas dans son ménage, un abattement de revenu imposable pour charges extraordinaires (CE) à condition qu'il supporte principalement les frais d'entretien et d'éducation de l'enfant. En pratique, l'administration des contributions directes adopte une approche pragmatique et se contente d'une contribution du parent à l'entretien de son enfant vivant chez l'autre parent.

Si dans l'arrêt du 2 avril 2020, la CJUE a souligné l'absence de versement de pension alimentaire par le père biologique pour dire l'enfant à charge de son beau-père, il s'agit seulement de l'appréciation de la situation de fait dans ce litige précis, sans qu'il ne soit à ériger en critère .

À cet égard, il est intéressant d'analyser l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale faisant suite à cet arrêt européen⁹ :

Selon cet arrêt, le point mis en évidence par la CJUE est que le travailleur frontalier doit pourvoir à l'entretien de l'enfant de son conjoint vivant dans son ménage, dans la mesure où la prestation en cause représente une contribution publique au budget familial destiné à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale cite le juge européen pour affirmer que cette dernière exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte et prendre comme référence l'arrêt Depesme en matière de bourses.

⁹ Arrêt du 10 décembre 2020 N° du reg. ALFA 2017/0259.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale relève que dans les conclusions déposées dans ce litige, l'avocat général Whatelet s'est penché sur ce point particulier « *de la nécessité de participer à l'entretien de l'enfant pour le parent sans lien juridique. Il a expressément posé la question de savoir s'il convient de mettre l'accent sur le fait que le travailleur frontalier « continue à pourvoir à l'entretien de l'étudiant » sans que nécessairement un lien juridique de filiation ne l'unisse à l'étudiant, notamment en traçant un lien suffisant de communauté de vie, de nature à l'unir à l'un des parents de l'étudiant par rapport auquel un lien de filiation se trouve juridiquement établi et dans cette optique, si la contribution par hypothèse, non obligatoire, du travailleur frontalier, au cas où elle n'est pas exclusive, mais parallèle à celle du ou des parents unis par un lien juridique de filiation à l'étudiant et tenus dès lors en principe d'une obligation légale d'entretien à son égard, doit répondre à certains critères de consistance ?* »

Cette question mérite toute notre attention, alors que des décisions récentes de la CAE intervenues suite aux décisions précitées sur la non-rétroactivité de la réforme de 2016, appliquent des critères de consistance.

En effet, si la CAE a régularisé un certain nombre de dossiers, elle émet néanmoins des refus en prétendant se fonder sur les conclusions du Conseil supérieure de la sécurité sociale sur la question de l'entretien de l'enfant.

Elle justifie ces décisions de refus par l'appréciation de 3 éléments :

1. L'activité professionnelle des parents biologiques
2. Les modalités de garde
3. Le versement ou non d'une pension alimentaire

Or ses critères ne résultent nullement de l'arrêt du 10 décembre 2020, qui prend à son compte les arguments de l'avocat général Whatelet :

« À cet égard, il convient de constater que la CJUE a jugé que « la qualité de membre de la famille ne suppose pas [...] un droit à des aliments.

Force est de constater que la même réflexion s'applique à la contribution d'un conjoint vis-à-vis de ses beaux-enfants. Il paraît, dès lors, toujours judicieux de considérer que la qualité de « membre de la famille à charge résulte d'une situation de fait » qu'il appartient à l'administration, et ensuite le cas échéant au juge, d'apprécier.

Cette interprétation est, par ailleurs, compatible avec la jurisprudence LEBON et GIERSCH qui préfère l'expression large de « pourvoir à l'entretien de l'enfant » plutôt que celle d'« enfant à charge ».

La condition de la contribution à l'entretien de l'enfant résulte d'une situation de fait qui peut être démontrée par des éléments objectifs comme le mariage (ou le partenariat enregistré du parent « juridique » avec le beau-parent) ou un domicile commun, et ce sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien ni d'en chiffrer l'ampleur de façon précise.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale note que le gouvernement luxembourgeois n'a pas été suivi lorsqu'il estime qu'il serait impossible pour son administration de rechercher dans chaque cas individuel si et dans quelle mesure le travailleur frontalier, beau-parent de l'étudiant, contribue ou ne contribue pas à son entretien.

Si le gouvernement n'a pas été suivi, c'est justement parce qu'il n'y a pas à rechercher dans quelle mesure il y a contribution, mais seulement qu'il y a contribution. Or le domicile commun permet de l'établir.

Ce qui est encore corroboré par le fait que la prise en charge de l'enfant est présumée jusqu'à l'âge de 21 ans puisque l'article 2, point 2, sous c), de la directive 2004/38 envisage la condition de prise en charge comme une alternative à celle de l'âge après 21 ans.

Au vu de tous ces éléments, la CSL déplore fortement que la CAE – imitée ou incitée par les auteurs du présent projet de loi – persiste à être un mauvais élève du juge européen, en érigeant de nouveaux critères drastiques pour justifier ses décisions de refus. Critères qui se rapportent aux parents biologiques, non au beau-parent dont il convient de déterminer la contribution à l'entretien de l'enfant.

2.2. Extension aux enfants du conjoint ou partenaire sans condition d'entretien

26. Afin de contourner la question de l'entretien, les auteurs du présent projet de loi avaient encore examiné une solution alternative, également basée sur une extension du cercle des enfants ouvrant droit aux allocations familiales visés à l'article 270 du Code de la sécurité sociale, en supprimant le critère de l'entretien et en étendant le cercle des enfants visés « aux enfants du conjoint ou du partenaire ».

Les auteurs du présent projet estiment que « *toutefois, pour des raisons évidentes cette solution n'a pas été retenue. En effet, ce sont les mêmes que celles qui ont été évoquées à propos de la solution comprenant le critère de l'entretien puisque tous les enfants résidant au Luxembourg auront droit à l'allocation familiale, qu'il s'agisse des enfants biologiques du travailleur ou des enfants de son conjoint ou d'autres enfants qui se trouvent simplement placés dans son ménage.*

D'un autre côté, une telle solution permettrait à des enfants qui ne demeurent même pas sur le territoire d'un Etat membre de l'UE d'ouvrir un droit du simple fait qu'ils sont les enfants du conjoint du travailleur ».

26bis. La CSL reconnaît que cette solution n'est pas celle à suivre.

2.3. Solution retenue : Remplacement du droit personnel de l'enfant par le droit du parent travailleur

27. Les auteurs du projet de loi remplacent le droit personnel de l'enfant par le droit du parent travailleur en prétendant instituer une égalité de traitement entre le travailleur national et le travailleur frontalier, telle que revendiquée par le juge européen ; ceci à travers un remaniement de l'article 269 du Code de la sécurité sociale.

Selon les auteurs du projet, le lien de filiation sur lequel s'est basé le législateur en 2016 reste le seul critère fiable et durable. Étendre le droit à un enfant du conjoint ou du partenaire impliquerait des situations non seulement ingérables pour la Caisse dans des dossiers transfrontaliers, parce qu'elle est tributaire des informations qu'elle reçoit des particuliers, mais créerait des injustices au sein des familles, en ce qu'un « enfant du conjoint » peut parfaitement ne pas être à charge d'un beau-parent, alors que l'enfant d'un concubin peut être entièrement à charge d'un tiers. Une distinction entre enfants biologiques (et adoptifs) et enfants d'un conjoint existe d'ailleurs également dans d'autres législations (p.ex. successions) et les auteurs du projet de loi n'ont ainsi pas opté pour un droit à une prestation familiale lié au statut matrimonial des parents ».

27bis. La CJUE ne demande pas au gouvernement de renoncer au droit personnel de l'enfant, mais dit simplement qu'il ne trouve pas à s'appliquer envers les enfants des travailleurs non-résidents. Dans le contexte de la coordination des systèmes de sécurité sociale, il ressort, en effet, de la jurisprudence de la CJUE, que les prestations familiales ne peuvent pas, en raison de leur nature même, être considérées comme dues à un individu indépendamment de sa situation familiale.

Ce faisant les auteurs du projet de loi renient complètement la philosophie à la base de l'évolution connue par les allocations familiales ces dernières années.

Or reconnaître un droit personnel de l'enfant pouvait sous certains aspects être un dessein louable. Avoir baptiser la Caisse pour l'avenir des enfants au lieu de Caisse des prestations familiales correspondait à cette philosophie. Pourquoi faire aujourd'hui marche arrière avec ce projet archaïque ?

28. Selon ce projet de loi, aura donc désormais droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle ou sur base d'une pension ou d'un autre revenu sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue.

Ouvre également droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise à titre d'indépendant et qui n'est pas dispensé d'une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie.

Par dérogation, peuvent également être admis au bénéfice de l'allocation familiale, les orphelins et les mineurs non accompagnés, qui réside sur le territoire du Luxembourg.

Est maintenue la disposition selon laquelle la Caisse pour l'avenir des enfants peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à l'une des conditions ci-avant.

28bis. Rattacher les allocations familiales à la condition d'affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle ou sur base d'une pension ou d'un autre revenu sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue peut paraître cohérent avec le droit communautaire qui donne priorité au pays d'emploi pour le versement des prestations familiales, dans les situations transfrontalières.

Mais il convient de couvrir également les situations où cette condition n'est remplie dans le chef d'aucun parent et crée un vide juridique pour l'enfant concerné. Dans ce cas, la condition de résidence des enfants doit jouer (voir point 36 infra).

28ter. Concernant les mineurs non accompagnés, qui résident sur le territoire du Luxembourg, le projet de loi précise « tels que définis par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ». Cette précision ne permet toutefois pas de savoir si le droit aux allocations familiales s'ouvre dès leur prise en charge sur le territoire luxembourgeois ou à partir du moment où leur demande de protection internationale est acceptée. La loi doit répondre clairement à cette question. Comme les délais entre la date de la demande de protection internationale et la date où la résidence effective sur le territoire luxembourgeois est reconnue peuvent être très longs, le droit aux allocations familiales devrait courir à partir de la date de la demande.

Qu'en est-il de ces mêmes mineurs mais accompagnés dont les parents ne sont pas forcément affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise ?

28quater. Concernant la disposition selon laquelle la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE) peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à l'une des conditions ci-avant, la CSL s'inquiète de l'adaptation de la composition du Conseil d'administration par le présent projet de loi, qui risque de rendre plus compliquées de telles dérogations.

En effet, selon le commentaire des articles, les modifications qui ont pour objet de réaménager la composition du Conseil d'administration de la CAE vont de pair avec les changements opérés au niveau de la procédure budgétaire régissant l'établissement à partir de l'exercice 2020. Tout comme la Caisse nationale de santé, la Caisse nationale d'assurance pension ou encore le Centre commun de la sécurité sociale par exemple, la CAE est une institution de sécurité sociale alors qu'elle restait toutefois soumise, pour certains aspects de la procédure budgétaire, aux mêmes règles que les administrations étatiques proprement dites. Les changements qui ont été opérés au niveau de la procédure budgétaire ont eu pour effet de pourvoir la CAE d'une dotation unique au budget à l'instar des autres institutions de la sécurité sociale, les crédits n'étant donc plus répartis sous forme d'articles budgétaires comme par le passé. Le commentaire des articles précise que la CAE est financée pratiquement exclusivement par le budget de l'État, la part des cotisations perçues par la CAE restant de l'ordre de 5 %.

Suivant le projet de loi, le Conseil d'administration de la CAE sera donc composé de représentants de l'État, dont le nombre est augmenté afin de correspondre à celui des autres organismes représentés, avec la conséquence nécessaire, toujours selon le commentaire des articles, que tous les ministères concernés soient représentés : en l'occurrence, avec deux représentants du ministre ayant la Famille dans ses attributions et d'un représentant du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Actuellement, le conseil d'administration se compose de neuf personnes : la présidente, quatre représentants salariés et quatre représentants employeurs. Selon le paragraphe 2 (inchangé) de l'article 333 du Code de la sécurité sociale, les « décisions du conseil d'administration de la Caisse sont prises à la majorité des voix. La voix du président prévaut en cas d'égalité des voix ». Ce projet ajoute trois représentants étatiques, ce qui élève la composition du conseil à douze personnes.

La CSL signale que ce changement de composition pourrait avoir un impact politique et entraîner un changement d'approche en défaveur des assurés.

C'est pourquoi, pour garantir les droits des assurés, la CSL préfère que ce projet de loi soit retravaillé de sorte que la future législation soit aussi exhaustive que possible et couvre les différents cas de figure en faveur des enfants résidents et non-résidents, de manière que chaque enfant soit traité de la même manière et non au cas par cas, certains pouvant bénéficier de dérogations, d'autres non en fonction de jugements de personnes.

Néanmoins la possibilité d'une dérogation via le conseil d'administration doit être maintenue parce que cette disposition s'avère actuellement utile dans des dossiers divers, en matière d'allocations familiales mais aussi de congé parental.

29. Par ailleurs, la notion de « membre de famille » est supprimée dans le projet de loi, pour ne laisser la place qu'à la notion d'enfant. À ce titre, ne sont considérés comme enfants que les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs, soit uniquement les enfants avec lesquels le travailleur a un lien de filiation.

30. Or, l'arrêt de la CJUE se focalise uniquement sur l'exclusion des enfants du conjoint ou partenaire. Comme déjà relevé supra, la loi de 2016 exclut également des enfants non-résidents placés dans un autre ménage que celui de leurs parents (que ce soit un autre membre de la famille ou une famille d'accueil). Il faut dès lors profiter de ce projet de loi pour prendre en considération toutes ces hypothèses au lieu d'attendre une nouvelle condamnation. Pire encore, ce projet va également exclure des enfants résidents placés dans un autre ménage que celui de leurs parents qui jusqu'ici ont été couverts du simple fait de leur résidence (voir point 36).

En outre, la CSL se permet de douter des considérations affichées par les auteurs de ce projet de loi pour abolir une discrimination, mais soupçonne plutôt des objectifs purement économiques.

En effet, la CJUE a répondu que l'égalité de traitement s'oppose à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs non-résidents ne peuvent percevoir une allocation, telle que l'allocation familiale, que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans cet État membre ont le droit de percevoir cette allocation.

Pour supprimer cette inégalité, les auteurs du projet de loi ont décidé non pas de mettre sur un pied d'égalité enfants résidents et enfants non-résidents en élargissant le cercle des bénéficiaires aux enfants du conjoint du travailleur frontalier avec lesquels il n'a pas de lien de filiation, mais dont il pourvoit à l'entretien, mais de restreindre encore le cercle des bénéficiaires, en excluant les enfants du conjoint du travailleur résidant.

Ce faisant, les auteurs du projet de loi méconnaissent une évolution de notre société consistant dans l'explosion du nombre de familles recomposées, dans lesquelles il arrive fréquemment que le nouveau conjoint du parent s'occupe de l'enfant au même titre que le parent lui-même. À ce titre, il est légitime que ce « beau » parent perçoive les allocations familiales pour l'enfant de son conjoint, comme de lui offrir la possibilité de prendre un congé parental et un congé pour raisons familiales, ce que la CSL a revendiqué à plusieurs reprises ces dernières années.

C'est pourquoi, tant la jurisprudence de la CJUE que les dispositions européennes et notamment l'article 2 de la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres définissent comme membre de la famille :

- a) « le conjoint ;
- b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;
- c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b). »

Dans l'affaire Depesme, qui devait trancher une question similaire dans la cadre des aides financières pour les étudiants, l'avocat général Wathelet avait défendu une définition européenne ambitieuse de membre de la famille et s'était opposé avec véhémence à la conception déjà développée dans ce litige par le gouvernement luxembourgeois :

« 44. Le gouvernement luxembourgeois oppose, néanmoins, à cette interprétation contextuelle et historique une séparation stricte des champs d'application du règlement n° 492/2011 et de la directive 2004/38. Ladite directive viserait uniquement le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et non le droit des travailleurs frontaliers de bénéficier des mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux prévu à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 (16).

45. Selon ce gouvernement, la référence à la définition de « membre de la famille » de la directive 2004/38 ne serait, dès lors, pas pertinente pour l'appréciation du principe de non-discrimination des travailleurs dans le cadre du règlement n° 492/2011 (17).

46. Je ne partage pas cette thèse qui opère une distinction étanche entre les champs d'application des deux normes et qui voudrait que la famille d'un citoyen de l'Union ne soit pas nécessairement la même que celle du citoyen de l'Union lorsqu'il est appréhendé en sa qualité de « travailleur ».

47. Elle fait non seulement abstraction de l'évolution de la législation de l'Union que j'ai décrite précédemment et conduit, en outre, à des situations qui ne peuvent être justifiées. »

Enfin, l'avocat général estime que cette interprétation de la notion de « membre de la famille » est conforme à l'interprétation de la « vie familiale » protégée par la Charte des droits fondamentaux de l'UE et par la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'étant d'ailleurs elle-même progressivement détachée du critère relatif au « lien de parenté » pour reconnaître la possibilité de « liens familiaux de facto ».

Le présent projet de loi, exigeant un lien de filiation, ne respecte guère cette conception moderne de la famille développée tant par la CJUE que la CEDH.

Les auteurs du projet de loi suppriment donc une inégalité entre frontaliers et résidents, mais en créent une nouvelle entre enfants d'une famille classique et enfants d'une famille recomposée, en occultant complètement la définition de « membre de famille » fixée par le droit européen, à savoir l'article 2 de la directive 2004/38, qui s'applique aux avantages sociaux – et donc ici aux allocations familiales – auxquels ont droit les travailleurs frontaliers.

Pire encore, la discrimination indirecte subsistera. Ce qu'admettent les auteurs du projet de loi ¹⁰: *« Lier le droit à la qualité de travailleur peut paraître comme un changement de paradigme du moins politiquement, mais l'impact serait très limité étant donné que pour dans la grande majorité des ménages résidents au moins un des parents est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise. »*

À cet égard, pour déterminer l'existence d'une discrimination indirecte, la CJUE retient que *« sont discriminatoires les dispositions du droit national qui, bien qu'indistinctement applicables selon la nationalité, affectent essentiellement ou dans leur grande majorité les travailleurs migrants. Sont également discriminatoires les conditions indistinctement applicables qui peuvent être plus facilement remplies par les nationaux que par les travailleurs migrants ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment des travailleurs migrants.¹¹»*

Or, remplacer le droit personnel de l'enfant par le droit du travailleur ne permettra pas d'éviter une nouvelle condamnation de la CJUE.

En effet, le cercle des bénéficiaires des allocations familiales ne subira pas de modifications importantes : les beaux-enfants d'un conjoint pourront tout de même en être bénéficiaires (affiliation du père et/ou de la mère biologiques), alors qu'une famille recomposée frontalière ne pourra toujours pas obtenir des allocations familiales pour les beaux-enfants (sans lien de filiation).

La situation de fait ne changera donc pas fondamentalement et la CJUE pourra encore constater que *« ces conditions indistinctement applicables peuvent être plus facilement remplies par les nationaux que par les travailleurs migrants ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment des travailleurs migrants ».*

¹⁰ Page 7 du projet de loi

¹¹ CJCE 21 septembre 2000 C-124/99, Carl Borawitz CJCE 25 juin 1997 C-131/96, CJCE 27 novembre 1997 C-57/96, CJCE, 12 juill. 1979 237/78

Une famille recomposée frontalière aura toujours plus de difficultés qu'une famille recomposée résidente.

Aux yeux de la CSL, la modification législative proposée ne permettra donc pas d'éviter une énième condamnation du Luxembourg pour discrimination indirecte fondée sur la nationalité. Au vu des condamnations antérieures déjà trop nombreuses, il serait temps que le gouvernement fasse amende honorable à l'égard de ses travailleurs frontaliers, qui constituent indéniablement une main d'œuvre salariale sans laquelle l'économie luxembourgeoise serait en péril.

31. Par ailleurs, un autre élément dans le projet de loi mérite aussi d'être revu. Selon le commentaire des articles, le droit à l'allocation familiale est rattaché à l'activité professionnelle d'un des parents de l'enfant, ou encore à son affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise. Ainsi, un travailleur indépendant, une personne en situation de chômage ou un bénéficiaire du revenu d'inclusion sociale (REVIS) continuent à être éligible au bénéfice de l'allocation familiale, puisque tous ces revenus sont soumis à une affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise.

Pour plus de sécurité, il y a lieu d'ajouter dans le commentaire des articles que sont également inclus le travailleur en congé parental, la personne ayant le statut de reclassé externe, le bénéficiaire d'une indemnité de préretraite, tout en indiquant que cette liste n'est pas exhaustive.

En outre, la CSL rend attentifs les auteurs du projet de loi aux salariés intérimaires subissant des interruptions dans leur affiliation.

32. Pour ce qui concerne les conditions d'octroi, l'article 271 définissant les conditions de début et d'arrêt de l'allocation familiale est adapté compte tenu des modifications apportées à l'article 269.

L'allocation familiale est due à partir du mois de naissance jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis de l'enfant.

Les deux paragraphes suivants :

- « a) Sauf pour le mois de la naissance, les conditions pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies au premier jour du mois. Si une des conditions d'octroi n'est pas remplie au premier du mois, l'allocation familiale est due à partir du premier du mois consécutif.*
- b) Pour les personnes définies à l'article 269, paragraphe 1er, point b), les conditions d'affiliation pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies de façon prépondérante pour chaque mois. On entend par façon prépondérante, la moitié plus un jour de chaque mois. »*

sont remplacés par :

- « a) En cas d'arrivée de l'enfant sur le territoire luxembourgeois, les conditions d'octroi sont remplies à partir du premier du mois suivant celui au cours duquel l'enfant remplissant les conditions prévues à l'article 269 est légalement déclaré au Luxembourg.*
- b) Tout changement intervenu au cours d'un mois n'est pris en considération qu'au premier du mois suivant. »*

Le commentaire des articles qualifie ces modifications d'ordre matériel. Mais aux yeux de la CSL, elles ne sont pas sans conséquence en pratique, dont les auteurs devraient s'expliquer.

Elles entraînent notamment la suppression de la condition d'affiliation prépondérante, qui s'appliquait notamment aux intérimaires. La CSL souhaite une prise de position claire à propos des salariés intérimaires, dont les contrats subissent souvent des interruptions, comme dans une moindre mesure, ceux en contrat de travail à durée déterminée.

33. Sont maintenues les dispositions selon lesquelles le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans en faveur de l'enfant qui :

- a) poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, à titre principal d'au moins vingt-quatre heures par semaine des études secondaires classiques, secondaires générales ou y assimilées ;
- b) poursuit effectivement, sur place et à titre principal des études ou une formation adaptée à ses capacités dans un institut spécialisé, service ou centre d'éducation différenciée ;
- c) poursuit un apprentissage suivant les dispositions de l'article L. 111-1 et suivants du Code du travail et dont l'indemnité est inférieure au salaire social minimum.

La CSL lit la nouvelle formulation de l'article 271, paragraphe 2, point b), comme incluant toujours bien les établissements équivalents sis à l'étranger. Si ce n'était pas le cas, notre Chambre demande que l'article visé soit modifié en conséquence.

34. Un autre changement apporté par le projet de loi mérite d'être soulevé. En effet, des modifications sont apportées à l'article 273 qui définit la personne à laquelle l'allocation familiale est versée.

Est ajouté que, sur demande conjointe des parents, le paiement de l'allocation familiale peut être partagé par moitié entre les deux parents au point (1) de l'article 273 qui concerne l'hypothèse d'un ménage commun des parents et de l'enfant.

Toutefois, dans le commentaire des articles, il est précisé qu'une nouveauté est introduite en ce que les futures modalités permettront dorénavant de partager l'allocation familiale pour un enfant entre les deux parents qui assurent l'autorité parentale conjointement et dont la résidence de l'enfant est alternée.

34bis. L'ajout de « sur demande conjointe des parents, le paiement de l'allocation familiale peut être partagé par moitié entre les deux parents » devrait donc se faire au point (3) de l'article 273 qui traite justement de l'hypothèse de la résidence alternée, et non au point (1) qui vise l'hypothèse d'un ménage commun des parents et de l'enfant.

La CSL rend attentifs les auteurs du projet de loi que la mise en œuvre concrète de cet ajout pourra présenter quelques difficultés : les parents devraient pouvoir revenir sur le choix opéré notamment en cas de changement de composition de la famille (divorce, remariage, partenariat, etc.) ? Mais que se passe-t-il s'ils n'arrivent plus à se mettre d'accord ?

De même, si un parent n'est plus affilié à la sécurité sociale (en cas de perte d'emploi d'un parent frontalier ou demande de congé sans solde d'un parent résident par exemple), l'autre parent affilié se verra-t-il attribuer l'allocation complète ou est-ce qu'il gardera une allocation partielle ?

34ter. Le paragraphe 4 de l'article 273 est maintenu dans sa teneur actuelle « En cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue. »

Ces hypothèses doivent évidemment être couvertes tant pour les résidents que pour les frontaliers.

3. Disposition transitoire

35. La reformulation du projet de loi concernant l'octroi des prestations familiales a pour conséquence la fin du droit pour les enfants dont les parents ne sont pas affiliés obligatoirement à la sécurité sociale sur base d'une activité professionnelle, d'une pension ou d'un revenu de remplacement. La CAE a détecté environ 340 enfants résidents dont aucun des parents ne travaille, soit parce que le ménage dispose de revenus provenant d'autres sources, soit parce que les parents sont soumis au statut des fonctionnaires européens, ou soit parce que les deux parents sont étudiants. Pour ne pas léser ces enfants qui touchent actuellement l'allocation familiale, le projet de loi prévoit une disposition transitoire qui maintient le paiement jusqu'à ce que le droit à l'allocation familiale vienne à échéance.

36. Notre Chambre relève que seuls ceux qui ont bénéficié des prestations familiales avant l'entrée en vigueur de la réforme proposée continueront à percevoir leurs allocations. Mais rien n'est mis en place pour couvrir les personnes qui se retrouvent dans cette situation après l'entrée en vigueur du nouveau texte législatif.

Comme déjà énoncé au point 28bis, la CSL demande que ces personnes soient également couvertes afin que la nouvelle législation ne comporte pas d'angle mort. Par exemple, il ne serait pas admissible que des parents, sous prétexte d'être tous deux étudiants, ne puissent pas bénéficier à l'avenir des prestations familiales pour leurs enfants, cela constituerait une grave discrimination, alors qu'en plus il pourrait s'agir dans la majorité des cas de parents sans revenu propre.

Du reste, notre Chambre doute que l'article 5 du projet de loi, qui vise notamment ces cas, soit rédigé de façon adéquate, car il semble trop flou et peu précis.

Pour mémoire, l'article 5 prévoit ce qui suit : « Les enfants bénéficiaires de l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi continueront à la percevoir dans les mêmes conditions que celles qui étaient prévues par la législation avant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

En effet, l'article 5 ne vise que l'allocation familiale et ne parle pas explicitement des autres prestations familiales comme l'allocation de naissance, l'allocation de rentrée scolaire ou l'allocation spéciale supplémentaire. En outre, cet article pourrait même laisser penser que les bénéficiaires de l'allocation familiale, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ne pourraient pas bénéficier de l'indexation.

Outre la prise en compte de nos revendications, la formulation de l'article 5 est assurément à revoir.

4. Réintroduction de l'indexation de l'allocation familiale à partir du 1^{er} janvier 2022.

37. En 2006, les montants des prestations familiales furent figés par la loi du 27 juin 2006 avec comme conséquence la désindexation des montants versés aux familles. Auparavant, les prestations familiales étaient fixées au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. De ce fait, dès 2006, les ménages ayant des enfants ont vu leur pouvoir d'achat se réduire. Aussi les syndicats vont réagir et négocier avec le gouvernement pour la mise en place d'un mécanisme compensatoire. Le 28 novembre 2014, un accord est signé entre le gouvernement et les organisations syndicales, dans lequel il est retenu que « les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian. Dès qu'un écart à définir est constaté, une adaptation de la valeur de ces prestations est déclenchée au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'écart a été constaté. ».

38. En 2016, lors de la réforme des prestations familiales et malgré l'accord signé avec les syndicats en 2014, aucun montant n'a été revalorisé (alors qu'à l'époque la perte subie par les familles était estimée à 20%). Pire encore, le système mis en place en 2016 s'avère moins avantageux pour les ménages ayant au moins deux enfants.

En automne 2020, force est de constater que rien n'a été fait pour revaloriser le budget familial : les prestations familiales en espèces sont toujours gelées, l'âge limite des bénéficiaires a été revu à la baisse sans que les aides pour études supérieures pallient la perte de revenus, le montant forfaitaire unique pour chaque enfant a engendré un manque à gagner manifeste pour les parents et, bien que signé en 2014, l'accord entre les syndicats et le gouvernement n'a toujours pas été honoré.

Aussi, en octobre 2020, la Chambre des salariés (CSL) a soumis une proposition de loi dont l'objet est la revalorisation des aides en espèces aux ménages avec enfant(s). La CSL propose d'une part une augmentation immédiate de 7,7% des prestations familiales, pourcentage correspondant à la perte subie par les familles du fait de la non indexation depuis 2014, et d'autre part la réintroduction instantanée de l'adaptation automatique des prestations familiales à l'index.

Dans ce sens, la CSL se félicite que sa proposition de loi ait eu écho en matière de volonté de rétablir un lien entre les allocations familiales et l'index mais ne peut approuver ce projet de loi en tant que tel.

En effet, tout d'abord, la CSL ne peut que déplorer la non-considération de la perte subie depuis 2014 par les familles ayant des enfants, à savoir 7,7% des aides en espèces ! Le législateur pourrait considérer ce manque à gagner en adaptant les montants des prestations familiales avant toute modification due à une indexation future.

39. Concernant les montants mentionnés dans l'article 272 de ce projet de loi, la CSL s'étonne qu'ils ne soient pas spécifiés, comme à l'accoutumée, par rapport au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. Ceci aurait l'avantage que les montants des aides en espèces soient dès le 1^{er} janvier 2022 adaptées à l'index en cours à cette date. Car si les sommes restent mentionnées en euros courants et que l'indexation a lieu avant l'entrée en vigueur de la loi, les familles ayant des enfants seront à nouveau lésées et devront attendre la prochaine réévaluation automatique des salaires pour voir leurs prestations familiales revalorisées ! D'autant

plus que, selon le dernier scénario du Statec publié fin mai¹², il est probable que la prochaine tranche indiciaire tombe avant la fin de l'année 2021.

Dès lors, la CSL presse le législateur d'indiquer dans la loi de référence les montants des prestations familiales selon la cote d'application du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. Pour calculer ces valeurs, il s'agira de considérer l'indice en cours au moment de la rédaction de la loi, assurant ainsi que les ménages avec enfant(s) puissent bénéficier de la mesure dès le 1^{er} janvier 2022.

Le souhait de la CSL étant de considérer également la perte subie par les familles depuis 2014, elle recommande au législateur d'intégrer, d'emblée, les 7,7% de préjudice dans le calcul du montant des prestations familiales à valoriser. C'est la proposition émise par la CSL dans la rédaction des articles à amender (art. 272, 274, 275 et 276).

40. Enfin, la CSL critique fortement que le projet de loi ne considère que les allocations familiales, à savoir l'allocation de base et les majorations d'âge, comme montants soumis au système d'indexation automatique. Pourtant, dans l'accord de coalition 2018-2023, il est prévu d'indexer les prestations familiales et pas seulement les allocations familiales¹³. Le gouvernement ne respecte donc pas son engagement de l'époque.

Quant à savoir ce qui est entendu sous les termes de « prestations familiales », on peut aisément se référer aux publications du ministère de la Sécurité sociale, notamment dans le code de la sécurité sociale, livre IV « Prestations familiales et indemnité de congé parental » sont inscrits : l'allocation familiale (chap. I), l'allocation spéciale supplémentaire (chap. II), l'allocation de rentrée scolaire (chap. III) et l'allocation de naissance (chap. IV). Aussi, dans la publication des paramètres sociaux, l'Inspection générale de la sécurité sociale regroupe allocation familiale, allocation de rentrée scolaire et allocation de naissance sous le registre des prestations familiales. Aux yeux de la CSL, les auteurs du texte de ce projet de loi ne peuvent faire fi des autres aides en espèces ! Ainsi, l'allocation spéciale supplémentaire, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de naissance doivent également suivre l'indice du coût de la vie.

41. Forte de ces trois constats, la CSL se pose la question de savoir si les dispositions relatives à la revalorisation des aides familiales sont réellement prévues pour faciliter le quotidien des ménages ayant des enfants ou s'il s'agit d'un effet d'annonce, sans conséquences bénéfiques directes pour le portefeuille des familles !

*

II. DISPOSITIONS CONCERNANT LE CONGE PARENTAL

1. Suppression de la condition d'une affiliation au moment de la naissance

42. Actuellement il est exigé du parent qu'il soit affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise au moment de la naissance ou de l'accueil du ou des enfants à adopter et sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental.

Selon la CJUE, « *exclure les parents qui ne travaillaient pas au moment de la naissance ou de l'adoption de leur enfant reviendrait à limiter la possibilité pour eux de prendre un congé parental à un moment ultérieur de leur vie où ils exercent de nouveau un emploi et en auraient besoin pour concilier leurs responsabilités familiale et professionnelle. Une telle exclusion serait contraire au droit individuel de chaque travailleur de disposer d'un congé parental. En outre, la double condition imposée par la législation luxembourgeoise conduit, en réalité, lorsque la naissance ou l'accueil a eu lieu plus de douze mois précédant le début du congé parental, à rallonger la condition relative à la période de travail et/ou à la période d'ancienneté qui ne peut être supérieure à un an. Ainsi, la Cour conclut qu'un*

12 <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/conjoncture-flash/2021/PDF-Flash-05-2021.pdf>

13 Les partis de la coalition DP, LSAP et déi gréng (2018) : Accord de coalition 2018-2023, p.45.

État membre ne peut subordonner le droit à un congé parental d'un parent à la condition que celui-ci travaille au moment de la naissance ou de l'adoption de son enfant. »

Les auteurs du projet n'ont pas retrouvé la raison initiale de l'introduction de cette double condition, alors que le commentaire des articles du projet de loi qui est devenu la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ne fournit guère de précisions.

En tout état de cause, le cumul de droits similaires au niveau européen a toujours pu être évité et continuera à être évité par la disposition anti-cumul existante. Ainsi, un parent ayant bénéficié de l'ancienne allocation d'éducation ou d'une prestation parentale étrangère ne pourra toujours pas bénéficier pour le même enfant du congé parental.

L'article 306 du Code de la sécurité sociale et les dispositions afférentes au niveau du Code du travail, du Statut des fonctionnaires de l'État et du Statut des fonctionnaires communaux seront donc adaptées pour que l'octroi d'un droit à un congé parental soit uniquement soumis à la condition de l'occupation sans interruption d'un emploi et d'une affiliation obligatoire à ce titre pendant une période de douze mois précédant immédiatement le début du congé parental.

43. La CSL salue la suppression de l'obligation d'être occupé légalement sur un lieu de travail et affilié à ce titre auprès de la sécurité sociale, au moment de la naissance ou de l'accueil du ou des enfants à adopter.

2. Pluralité de contrats de travail ou de statuts du parent

44. Selon les dispositions actuelles, en cas de pluralité de contrats de travail, le parent n'a droit qu'à un congé parental à plein temps.

Une modification vise à préciser que la pluralité de « contrats » correspond en fait à une pluralité de statuts, d'activités ou d'employeurs. Le terme choisi en 2016 serait inapproprié et a suscité des litiges, par exemple, pour des personnes qui cumulent une activité comme fonctionnaire avec une activité salariée ou indépendante. Les personnes visées pourront opter exclusivement pour un congé parental à plein temps.

45. La CSL relève que le congé parental devrait être davantage flexibilisé.

Ainsi pourquoi une personne fonctionnaire à hauteur de 20 heures par semaine et qui occupe un emploi salarié pour les autres 20 heures ne pourrait pas avoir droit à un congé parental à temps partiel ou fractionné ? De même pour une personne salariée à temps partiel cumulant un statut d'indépendant ?

Par ailleurs, même dans le cadre de plusieurs contrats de travail, cette restriction tendant à ne pouvoir prendre qu'un congé parental à temps plein ne se justifie guère. Au contraire, dans un souci de meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle, les salariés ont le droit à une certaine flexibilité et devraient même en cas de pluralité de contrats de travail pouvoir choisir entre un congé parental à temps plein, à temps partiel ou fractionné.

3. Autres améliorations souhaitées par la CSL

46. Vu le contexte économique difficile en raison de la pandémie Covid 19, de plus en plus de parents perdent leur emploi ou alternent périodes d'emploi et périodes de chômage, il faudrait donc modifier les conditions d'octroi du congé parental afin qu'un parent demandeur d'emploi ou futur demandeur d'emploi puisse en bénéficier.

En effet, la condition d'une affiliation obligatoire à la sécurité sociale pendant 12 mois avant le début du congé parental ne peut pas se réduire exclusivement à des périodes d'affiliation moyennant contrat de travail. En effet, si un mois de chômage figure parmi ces 12 mois, la condition d'affiliation n'est pas remplie, ce qui pose surtout problème pour le premier congé parental puisqu'il doit immédiatement commencer à l'issue du congé de maternité. Cette condition de 12 mois est également problématique en cas de changement d'employeur dans cet intervalle (interruption maximale autorisée de 7 jours et nécessité d'un accord du nouvel employeur pour pouvoir bénéficier quand même du congé parental).

De même, en cas de faillite de l'employeur, le parent en congé parental voit son congé parental s'arrêter sans qu'il ait à rembourser les indemnités déjà perçues, mais en perdant le bénéfice de son solde de congé parental. La loi devrait être modifiée de sorte que dans cette hypothèse, le salarié ait la possibilité soit de terminer son congé parental, malgré la faillite de son employeur en cumulant indemnités de congé parental et indemnités dues à la faillite, ou indemnités de chômage, soit de reporter le solde de son congé parental à une période ultérieure.

Une autre évolution sociétale à considérer est l'augmentation du nombre de familles monoparentales. Le parent isolé élevant seul son enfant doit pouvoir bénéficier du double en ce qui concerne le congé parental, de même que pour le congé pour raisons familiales. Il est en effet dans l'intérêt des enfants qu'ils puissent profiter du même nombre de jours avec leur parent, même quand ils n'en ont qu'un.

Comme cela a été exposé à propos des allocations familiales, les familles recomposées doivent être reconnues, alors qu'il y arrive fréquemment que le nouveau conjoint du parent s'occupe de l'enfant au même titre que le parent lui-même. Il faudrait donc également étendre la possibilité de prendre un congé parental et un congé pour raisons familiales au nouveau conjoint ou partenaire de l'un des parents.

Enfin, de manière générale, il convient de donner plus de flexibilité aux parents comme proposé par Monsieur Spautz dans sa proposition 7789. En ce sens, il est souhaitable de supprimer l'obligation de prendre le « premier » congé parental de suite après le congé de maternité, comme les notions de « premier » ou « deuxième » congé parental. Ce qui permettrait également aux parents qui sont dans l'impossibilité de prendre un congé parental de suite après le congé de maternité (dont l'un est en période d'essai et l'autre ne remplit pas les conditions d'obtention par exemple) de ne pas perdre, chacun, leur droit à un congé parental.

La CSL est consciente que la suppression de cette distinction entre « premier » et « deuxième » congé parental nécessite une fois de plus une réforme approfondie du cadre légal actuel, toutes les dispositions spécifiques à l'un ou l'autre congé parental devant être adaptées. Il en est ainsi notamment des délais de demande ou la possibilité pour l'employeur de reporter la date de début du deuxième congé parental mais pas celle du premier.

À cet égard, il existe un problème quant à la protection contre le licenciement en cas de deuxième congé parental, puisque le point de départ de la protection contre le licenciement est déterminé en fonction de la date de début du congé parental et non pas en fonction de la date de demande.

Enfin, la CSL a été interpellée sur le fait que des employeurs ne respectent pas leur obligation légale d'accorder le premier congé parental. Aucune sanction n'est prévue dans un tel cas et la CAE ne peut pas octroyer le congé parental si l'employeur n'a pas donné son accord tel que prévu par la loi. Il convient d'adapter la loi pour qu'il suffise d'introduire la demande de premier congé parental dans les délais et conditions prévus par la loi, avec une simple information de l'employeur et non plus son accord.

*

III. AUTRES DISPOSITIONS MODIFIEES

1. Allocation spéciale supplémentaire

47. L'allocation spéciale supplémentaire est versée pour un enfant dont les capacités physiques ou mentales sont diminuées.

Dans un premier temps, le projet de loi adapte les articles aux modifications apportées en matière d'allocations familiales. N'en est plus bénéficiaire l'enfant mais son parent.

Dans un second temps, la modification projetée prévoit que la détermination de l'insuffisance ou de la diminution qui ouvre droit à ladite allocation peut reposer sur un barème existant ou sur avis d'experts du domaine médical. Cet ajout se justifie par l'absence de qualification uniforme et généralisée d'un pourcentage de handicap pour chaque pathologie et pour chaque âge d'un enfant.

47bis. Comme pour l'allocation familiale, les situations où l'enfant est recueilli et pris en charge par une autre personne que l'un de ses parents doivent être couvertes.

La CSL rappelle en outre que l'allocation spéciale supplémentaire correspondait jusqu'en 2016 au montant de l'allocation familiale pour un enfant. Or si le montant de l'allocation familiale est passé par fusion avec le boni pour enfant à 265 €, l'allocation spéciale supplémentaire est restée fixée à 200 €. Un réalignement de cette allocation au montant de base de l'allocation familiale semble tout à fait légitime.

2. Allocation postnatale

48. Il est prévu que l'allocation postnatale n'est versée qu'à condition que le parent tombe, de façon continue depuis la naissance jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant, sous la législation luxembourgeoise en matière de sécurité sociale.

49. Cette condition d'affiliation continue au Luxembourg de la naissance jusqu'aux 2 ans de l'enfant conduit également à des discriminations :

- le parent frontalier qui tombe au chômage pendant ces 2 ans perd le droit à cette allocation postnatale, tandis que le résident non puisqu'il reste affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise ;
- le parent salarié intérimaire qui subit des interruptions fréquentes d'affiliation,
- le parent qui prend un congé sans solde à l'issue du premier congé parental.

La CSL profite du présent avis pour soulever quelques questions par rapport à des informations lues sur le site de la CAE :

« Attention : le bénéfice de l'allocation prénatale et de l'allocation de naissance est réservé aux femmes enceintes ou ayant accouché. Elles sont versées à la mère. Un travailleur frontalier ne peut pas en bénéficier en faveur de son épouse ou concubine ne résidant pas au Luxembourg. »

Or l'allocation de naissance se compose de trois tranches :

- l'allocation prénatale ;
- l'allocation de naissance ;
- l'allocation postnatale.

« L'allocation de naissance est versée sur demande et en trois tranches de 580,03 euros chacune ».

Pourquoi seule l'allocation postnatale peut être versée au travailleur frontalier en faveur de son épouse ou concubine ne résidant pas au Luxembourg ?

« L'allocation de naissance n'est pas cumulable avec une prime de naissance payée dans le pays de résidence. Contrairement aux allocations familiales, aucun complément différentiel n'est payé sur l'allocation de naissance. »

Si l'allocation de naissance n'est pas cumulable avec une prime de naissance payée dans le pays de résidence, c'est que les deux prestations sont de même nature. Alors pourquoi ne peut-elle pas donner lieu à un complément différentiel ?

Il est toutefois vrai que les allocations prénatale et de naissance figurent à l'annexe 1 du règlement 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale et constituent, dès lors, des prestations non exportables. Ainsi, elles sont réservées aux femmes enceintes qui soit résident sur le territoire du Luxembourg, soit sont affiliées à titre obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise. Aucun droit à ces tranches n'est ouvert par le biais de l'activité professionnelle exercée au Luxembourg par le père de l'enfant. Par ailleurs, l'allocation de naissance n'est pas cumulable avec une prestation étrangère similaire.

Si notre Chambre ne conteste pas la base juridique, qui est en l'occurrence une norme européenne, elle interroge le gouvernement sur la raison qui a conduit à l'insertion de ces exceptions dans le règlement européen, et de reconsidérer la pertinence de leur maintien.

4. Prescription

50. Est supprimée l'affirmation que le droit à l'allocation familiale, à l'allocation spéciale supplémentaire et à l'allocation de rentrée scolaire ne se prescrivent pas.

Il est précisé que la prescription d'une année pour le paiement d'arrérages devra s'appliquer également à la demande de recalcul de prescriptions.

51. Supprimer l'affirmation que ces allocations ne se prescrivent pas permettra certainement de semer le doute dans l'esprit d'un assuré qui n'a pas fait valoir ses droits et se pose la question de savoir s'il peut le faire même après 5 ans, et ainsi le dissuader de présenter une demande, alors que si la loi le précise clairement, le doute n'existe pas.

La CSL demande donc le maintien de la première phrase du paragraphe (1) de l'article 313 du Code de la sécurité sociale, dans un souci d'information et de sécurité juridique.

En outre, la prescription du recalcul des mêmes prestations payées est rajoutée. Il est étonnant que seul le recalcul des prestations payées soit visé et non le recalcul des prestations non payées.

Or les recalculs sont fréquents aussi bien dans un sens que dans l'autre, en faveur de la CAE ou d'un assuré. Régulièrement, la CAE est confrontée à des demandes de prestations suite à une affiliation rétroactive ou à des demandes de remboursements de prestations indues (allocation familiale luxembourgeoise versée entièrement, mais le pays de résidence a également versé une allocation de sorte que seule une allocation différentielle était due au Luxembourg). Dans les deux cas, il s'agit bien de « recalculs » qui doivent être opérés.

*

IV. EN CONCLUSION

52. De manière générale, la CSL est outrée par le fait que le législateur puisse soumettre un texte aussi nuisible à la cohésion sociale. En effet, aux yeux de la CSL, ce projet de loi risque d'attiser les rancœurs entre résidents et non-résidents et est profondément néfaste à l'image du pays. Au lieu de valoriser la diversité et de générer inclusion, coopération et solidarité au niveau de la Grande Région, ce texte propage un discours ambigu et contreproductif.

Pourtant le Gouvernement avait déjà été rappelé à l'ordre à travers les affaires concernant les bourses d'études, sans que cela ne lui serve de leçon.

En outre, ce projet de loi constitue un retour en arrière. Si, au début de la mise en œuvre de la politique familiale luxembourgeoise, les prestations familiales étaient versées aux parents pour pallier la charge financière que représente l'arrivée d'un enfant, il a ensuite été décidé que l'enfant devait être au centre de toute aide familiale ; ce qui est selon la CSL une bonne approche. Pourtant avec ce texte, c'est un changement radical de paradigme qui s'opère à nouveau : l'enfant n'est plus au centre du processus mais bien ses parents qui deviennent les garants de l'octroi ou non des prestations familiales.

La CSL dénonce également le fait que le gouvernement ne tient pas ses engagements. Un accord a été signé en 2014 avec les syndicats au sujet de l'adaptation des prestations familiales et rien n'a été entrepris pour assurer les promesses faites à l'époque ! Le summum étant que le gouvernement ne respecte pas non plus les engagements pris lors de son propre accord de coalition !

En conclusion, la CSL ne peut pas approuver le projet de loi soumis pour avis.

Seule l'abolition de la condition d'emploi au moment de la naissance de l'enfant en matière de congé parental peut recevoir son approbation.

En revanche, notre Chambre déplore fortement la solution choisie pour mettre en application l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020 concernant les allocations familiales.

La refonte des articles applicables est excessive par rapport à cet arrêt et n'a vocation à supprimer qu'en apparence la discrimination des frontaliers, tout en créant d'autres discriminations.

À son estime, doit simplement être prise en compte la définition des « membres de la famille » telle qu'elle résulte du droit de l'Union européenne et notamment de la jurisprudence de la CJUE, afin de ne pas discriminer les familles recomposées, sous peine de nouvelle condamnation du Luxembourg par le juge européen, que ce soit la CJUE ou la CEDH.

Pour encadrer cette ouverture, la CSL estime suffisant d'exiger simplement que le travailleur frontalier cohabite avec ou contribue à l'entretien de l'enfant de son conjoint ou partenaire.

Par ailleurs, la situation des salariés à statut précaire, notamment les salariés intérimaires, doit être prise en considération de manière spécifique afin de protéger les enfants de ces salariés.

Les personnes non affiliées au titre d'une activité professionnelle, d'une pension ou d'un autre revenu donnant lieu à cotisation au titre de l'assurance maladie, par exemple deux parents étudiants, doivent en outre pouvoir continuer à bénéficier des prestations familiales pour leurs enfants, au titre de leur résidence au Grand-Duché.

Concernant l'indexation des prestations familiales, des aménagements doivent être apportés au projet de loi afin de répondre aux besoins des familles lésées depuis 2006 et de promouvoir une politique familiale ambitieuse moyennant une augmentation structurelle des prestations familiales.

La CSL demande au moins que la prochaine tranche indiciaire soit prise en compte par le présent projet de loi.

Enfin, la CSL critique fortement le fait que le projet de loi ne considère que les allocations familiales, à savoir l'allocation de base et les majorations d'âge, comme montants soumis au système d'indexation automatique, en ignorant l'allocation spéciale supplémentaire, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de naissance.

Toutes ces revendications sont reprises dans la proposition de texte en annexe.

Pour le surplus, notre Chambre renvoie également à ses avis, émis le 3 novembre 2015 et le 16 février 2016, relatifs au projet de loi déposé en 2015 et portant réforme des prestations familiales, ainsi qu'à sa proposition concernant la revalorisation des prestations familiales déposée en octobre 2020.

*

ANNEXE

La CSL formule la proposition de loi suivante :

Art. 1^{er}. L'article 270 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Art. 270 Pour l'application de l'article 269, paragraphe 1^{er} point b), sont considérés comme membres de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne.

Sont également considérés comme membres de famille d'une personne, les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré de la personne, ses petits-enfants lorsqu'ils sont orphelins, ainsi que les enfants placés chez cette personne en vertu d'une décision judiciaire.

Art. 2. L'article 272 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Art 272 Le montant de l'allocation familiale est fixé à **34,18 euros** par enfant et par mois. Le montant ainsi fixé est majoré mensuellement de **2,58 euros** pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de six ans et de **6,45 euros** pour chaque enfant à partir du mois où il atteint l'âge de douze ans.

L'allocation familiale est payée à la fin de chaque mois pour lequel elle est due tel que prévu à l'article 272 du Code de la sécurité sociale.

Les montants susvisés correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

Art. 3. L'article 273 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Art. 273 (1) En cas de ménage commun des parents et de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation familiale. L'attributaire étant défini comme la personne entre les mains de laquelle le paiement de l'allocation se fait conformément aux modalités prévues à l'article 311.

(2) À défaut de ménage commun des parents et de l'enfant, l'allocation familiale est payée à la personne physique ou morale auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue.

(3) En cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation familiale.

(4) En cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a ~~son domicile légal~~ et sa résidence effective et continue.

(5) L'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré de la personne soumise à la législation luxembourgeoise donne droit à l'allocation familiale, lorsque cette dernière cohabite avec l'enfant ou contribue à son entretien..

Dans cette hypothèse, l'allocation familiale est versée à la personne soumise à la législation luxembourgeoise.

(6) À partir du mois de sa majorité, l'enfant peut demander le paiement de l'allocation familiale entre ses mains. Il en est de même pour l'enfant mineur émancipé.

(7) En cas de contestation, il appartient à la Caisse pour l'avenir des enfants de déterminer l'attributaire de l'allocation familiale dans l'intérêt de l'enfant sur base des informations dont la caisse dispose.

Art. 4. L'article 274 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Art 274 [...]

Le montant de l'allocation spéciale supplémentaire est fixé à 25,80 euros par mois.

Le montant susvisé correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et est adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

[...]

Art. 5. L'article 275 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Art 275 (1) Une allocation de rentrée scolaire est allouée pour les enfants âgés de plus de six ans. Elle est différenciée suivant l'âge.

Le montant de l'allocation de rentrée scolaire est fixé à:

- **14,84 euros** pour l'enfant âgé de plus de six ans;
- **30,32 euros** pour l'enfant âgé de plus de douze ans.

Les montants susvisés correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

[...]

Art. 6. L'article 276 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

Art 276 [...]

(2) Le montant de l'allocation de naissance est fixé à **224,48 euros**. Elle sera versée sur demande et en trois tranches de **74,83 euros** chacune.

Les montants susvisés correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

[...] »

Art. 7. L'article 1^{er} s'applique de manière rétroactive à partir du 1^{er} août 2016.

Luxembourg, le 29 juin 2021

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

