

N° 4867A**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant:

- 1) modification de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales;
- 2) modification de la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire;
- 3) abrogation de la loi du 8 mars 1984 portant création d'un prêt aux jeunes époux;
- 4) modification de la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation et modification de la loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire;
- 5) modification de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(19.3.2002)

Par dépêche du 21 novembre 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il a émis en date du 11 décembre 2001 son avis concernant le volet du projet relatif à l'augmentation des allocations familiales, prévue pour le 1er janvier 2002, se réservant de revenir sur les autres modifications proposées. La Chambre des députés a suivi la recommandation du Conseil d'Etat de scinder le projet de loi.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics fut transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 17 décembre 2001, l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers fut transmis le 19 décembre 2001, l'avis de la Chambre des employés privés fut transmis le 28 décembre 2001, alors que l'avis de la Chambre de travail l'a été en date du 8 mars 2002.

*

L'objectif principal des innovations proposées consiste non pas en la création de prestations nouvelles, voire de catégories d'attributaires nouveaux, mais plutôt à mettre nos textes en harmonie avec certaines exigences communautaires telles qu'elles résultent de jurisprudences de la Cour de Justice des Communautés européennes. Il s'agit notamment de redéfinir les critères de résidence et de mettre sur un pied d'égalité les résidents et les non-résidents au Luxembourg, et ce en vertu du principe de la libre circulation des personnes et de l'égalité de traitement.

Le projet contient par ailleurs des aménagements concrets de l'allocation d'éducation, qui est étendue notamment en cas de naissance multiple, et du congé parental dont le régime est modifié en cas de naissance multiple.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Tout comme le Conseil d'Etat proposera de transférer l'article 2 du projet relatif à l'abrogation de la loi du 8 mars 1984 à la fin du dispositif, il conviendrait d'en faire de même au libellé de l'intitulé. En outre, la référence à la loi précitée est entachée d'une faute de transcription. L'intitulé se lira dès lors comme suit:

„Projet de loi portant:

- 1) modification de la loi modifiée du 19 juin 1985 ...;*
- 2) modification de la loi du 14 juillet 1986 ...;*
- 3) modification de la loi du 1er août 1988 ...;*
- 4) modification de la loi du 12 février 1999 ...;*
- 5) abrogation de la loi du 8 mars 1984 portant création d'un régime de prêts aux jeunes époux.“*

Article 1er

Cet article concerne les modifications à apporter à la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales.

Point 1 (Article 1er de la loi du 19.6.1985)

L'article 1er de la loi détermine les critères d'attribution et notamment la qualité des attributaires des allocations familiales. Désormais il y aura deux catégories d'ayants droit:

- ceux qui tiennent leur droit de l'application de la législation nationale; il s'agit du droit personnel de l'enfant;
- ceux qui tiennent leur droit de l'application des dispositions internationales, notamment communautaires. Il s'agit en l'espèce des travailleurs non résidents au Luxembourg, et qui toucheront les allocations familiales pour un ou des enfants qui ne résident pas au Luxembourg. Le critère choisi est partant l'activité professionnelle de l'un des parents au Luxembourg.

Le texte du projet, tel que soumis à avis, et qui vise à remplacer les six alinéas de l'article 1er par quatre alinéas nouveaux, omet la référence de résidence à l'étranger des membres de famille. Cette condition, qui est essentielle aux yeux du Conseil d'Etat, doit dès lors être ajoutée.

Le Conseil d'Etat propose partant la rédaction suivante pour le premier alinéa de l'article 1er de la loi modifiée du 19 juin 1985:

„A droit aux allocations familiales dans les conditions prévues par la présente loi,

- a) pour lui-même, tout enfant résidant effectivement et d'une façon continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal;*
- b) pour les membres de sa famille, conformément à l'instrument international applicable, toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements communautaires 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. Est considéré comme membre de la famille d'une personne au sens de la présente loi l'enfant appartenant au groupe familial de cette personne, tel que défini à l'article 2. Les membres de famille visés par le présent texte doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question.“*

Le projet définit par la suite de façon précise la notion de domicile légal au sens de la loi.

Les critères prévus pour déterminer le domicile légal de l'enfant ne rencontrent pas d'objection de la part du Conseil d'Etat.

Point 2 (Article 2 de la loi du 19.6.1985)

Point 3 (Article 3, alinéas 1 à 3 de la loi du 19.6.1985)

Sans observation.

Point 4 (Article 3, alinéas 4 et 6 de la loi du 19.6.1985)

Le projet de loi propose l'abrogation de l'alinéa 4 et une modification de l'alinéa 6 de l'article 3. Le Conseil d'Etat propose la suppression de l'ajout „à titre définitif“, qui n'apporte aucune précision additionnelle, et suggère de maintenir inchangé l'alinéa 6, devenu alinéa 5, restant donc libellé comme suit:

„Sauf en cas d'études, l'allocation cesse également à partir du mois suivant le mariage du bénéficiaire.“

Points 5 à 10 (Articles 4, 5, 6, 9 et 11 de la loi du 19.6.1985)

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Point 11 (Article 13 de la loi du 19.6.1985)

Le Conseil d'Etat propose à l'alinéa 1 du texte nouveau de l'article 13 la suppression de l'adjectif „haute“, qui n'apporte aucun élément additionnel, et suggère le texte suivant pour cet alinéa:

„La caisse est soumise à la surveillance du Gouvernement, laquelle s'exerce par l'Inspection générale de la sécurité sociale. L'autorité de surveillance veille à l'observation des prescriptions légales, réglementaires et statutaires.“

Point 12 (Article 14 de la loi du 19.6.1985)

Sans observation.

Point 13 (Article 23 de la loi du 19.6.1985)

Le point 13 de l'article 1er du projet sous avis prévoit les modalités pratiques à accomplir par les demandeurs, ainsi que les nouvelles modalités techniques des paiements.

Il est prévu à l'alinéa 1 du texte nouveau de l'article 23 de la loi modifiée du 19 juin 1985 que la demande n'est admissible que si elle est complète et signée par le demandeur. Si en principe le Conseil d'Etat peut marquer son accord aux modalités prévues, il convient cependant de ne pas incriminer le demandeur qui, de bonne foi, n'aurait pas remis un dossier complet. Aux yeux du Conseil d'Etat, il appartient à la caisse de l'en avertir.

La dernière phrase de l'alinéa 1 serait partant à compléter par l'ajout:

„ , à charge pour la caisse de le prévenir dans le mois du dépôt d'une omission éventuelle.“

Points 14 à 17 (Articles 24, 25, 26 et 33 nouveau de la loi du 19.6.1985)

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Articles 2 et 3 (5 et 2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'adapter l'agencement du texte et de reprendre l'article 2, relatif à l'abrogation de la loi du 8 mars 1984 portant création d'un régime de prêts aux jeunes époux, à la fin du dispositif. L'article 3 deviendra dès lors l'article 2. La numérotation subséquente sera à adapter en conséquence.

Le Conseil d'Etat suggère au lieu de l'ajout d'un nouvel alinéa 4 à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1986, une modification de l'alinéa 1 comme suit:

„Elle cesse et n'est plus versée pendant l'année civile au cours de laquelle les études sont clôturées.“

La modification proposée trouve l'approbation du Conseil d'Etat, dans la mesure où l'allocation vise une prise en charge des frais des fois considérables engendrés par la scolarisation des enfants à charge. Il n'est que normal que l'allocation ne soit plus versée quand l'enfant n'est plus scolarisé.

L'article 2 (5 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi a pour but l'abrogation de la loi du 8 mars 1984 portant création d'un régime de prêts aux jeunes époux. Le Conseil d'Etat n'entend pas autrement discuter la volonté politique du Gouvernement de faire abroger la loi en question, même s'il est regrettable de faire disparaître les moyens d'aides prévues par la loi.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article 4 du projet sous avis prévoit la modification de la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation.

Point 1 (Article 2(1) de la loi du 1.8.1988)

Le point 1 de l'article sous examen prévoit l'attribution de l'allocation aux non-résidents communautaires, et rejoint sur ce point les dispositions sous avis concernant la modification de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales. La législation sera adaptée aux exigences de la jurisprudence communautaire.

Point 2 (Article 2(1), al. 2 nouveau de la loi du 1.8.1988)

Le point 2 insère dans la loi de 1988 la même définition du domicile légal au Luxembourg que celle à introduire dans le texte précité de 1985 relatif aux allocations familiales.

Point 3 (Article 3 de la loi du 1.8.1988)

Ce point définit les revenus de remplacement au sens de la loi, et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Les points suivants doivent porter les numéros 4, 5 et 6 au lieu de 3, 4 et 5 dans le projet sous avis.

Point 3 (4 selon le Conseil d'Etat) (Article 5, al. 1 de la loi du 1.8.1988)

Cette disposition précise le moment du début du paiement de l'allocation, alors qu'il y a lieu à clarification notamment à cause de l'extension du champ d'application aux non-résidents.

Point 4 (5 selon le Conseil d'Etat) (Article 5, al. 4 de la loi du 1.8.1988)

Cette disposition prévoit l'augmentation de la durée du paiement de l'allocation de deux années pour chaque enfant d'une naissance ou d'une adoption multiples. Les auteurs relèvent que cette mesure change fondamentalement la nature juridique de l'allocation d'éducation, alors qu'elle fut une prestation accordée par famille, et devient une prestation due par enfant, et donc une prestation familiale.

Le texte ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Point 5 (6 selon le Conseil d'Etat) (Article 7 de la loi du 1.8.1988)

Le texte procède à une redéfinition des règles de non-cumul de l'allocation d'éducation. Le texte ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article 5 du projet sous avis prévoit la modification de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales.

Les modifications du texte sous avis ont été inspirées par des orientations similaires que celles ayant conduit aux propositions de l'article 4 (3 selon le Conseil d'Etat). Certaines lacunes doivent être comblées, et des exigences communautaires respectées.

Point 1 (Article 2 de la loi du 12.2.1999)

C'est ainsi qu'au point 1 il est prévu de remplacer la prolongation forfaitaire en cas d'accouchement multiple par la multiplication de la durée du congé en fonction du nombre d'enfants nés. Le même système sera désormais appliqué aux adoptions multiples.

Point 2 (Article 3 de la loi du 12.2.1999)

Une inégalité existait dans l'ancien texte, au cas où les deux parents demandent tous les deux le congé parental. Priorité fut accordée à la mère, ce qui fut jugé discriminatoire et contraire aux principes de l'égalité de traitement. La solution désormais proposée consistant à accorder la priorité à celui des parents dont le nom patronymique est le premier dans l'ordre alphabétique n'est pas partagée par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat suggère d'opter plutôt pour le critère de l'âge, et de donner la préséance à celui des parents qui est le plus âgé.

Le point en question se lira dès lors comme suit:

„Si les deux parents, remplissant les conditions, demandent tous les deux le congé parental, la priorité sera accordée au plus âgé des deux parents.“

Point 3 (Article 10 de la loi du 12.2.1999)

Ce texte étend la règle de non-cumul interne à toute prestation non luxembourgeoise de même nature. Au cas où la règle de non-cumul n'est pas respectée, les auteurs du projet sous avis ont prévu que les mensualités de l'indemnité déjà versées donnent lieu à restitution.

Le Conseil d'Etat approuve l'approche législative choisie, ceci surtout par rapport à des versements au-delà des frontières nationales qui risquent d'être difficiles à contrôler.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 mars 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

