

N° 4867

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

* * *

(Dépôt: le 19.11.2001)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (15.11.2001)	1
2) Exposé des motifs.....	2
3) Texte du projet de loi	6
4) Commentaire des articles	12

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le 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.

Palais de Luxembourg, le 15 novembre 2001

*Le Ministre la Famille, de la Solidarité
sociale et de la Jeunesse,*
Marie-Josée JACOBS

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi poursuit un double objectif:

- 1) augmentation du montant des allocations familiales de 1000.- F (équivalent à 24,75 € à l'indice actuel) par enfant et mois à partir du 1er janvier 2002;
- 2) restructuration et simplification ainsi qu'assouplissement de certaines dispositions légales.

Le Gouvernement a profité de l'opportunité pour regrouper ces objectifs relatifs aux allocations familiales dans un seul projet de loi afin de présenter un paquet de modifications dont l'augmentation des allocations familiales et l'introduction de l'euro doivent nécessairement entrer en vigueur le 1er janvier 2002. Finalement plusieurs améliorations ponctuelles ont été rendues nécessaires afin de simplifier et de clarifier certaines dispositions législatives dont une partie a donné lieu à des contestations nombreuses et souvent même à un contentieux.

*

1) AUGMENTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

A l'instar de plusieurs augmentations des allocations familiales dans le passé récent, le Gouvernement vient de décider d'augmenter les allocations familiales de 1000.- F par enfant (soit 24,75 € à l'indice actuel) et mois. Il ne semble pas nécessaire de revenir sur la nature et la finalité des allocations familiales, alors que lors des dernières réformes ces points ont été largement discutés. Rappelons simplement que si à l'origine les allocations familiales étaient considérées comme un sursalaire s'ajoutant au revenu familial, l'introduction généralisée des allocations familiales par la loi de 1964 transforma leur finalité et en fit un moyen essentiellement de politique familiale régie par le principe d'équité et de justice sociale. Ensemble avec les abattements pour enfants en matière d'imposition directe, les allocations familiales forment aujourd'hui l'instrument essentiel de compensation des charges familiales.

Le rapport Calot de 91 releva qu'une politique globale et cohérente rendait nécessaire une vision d'ensemble liant les prélèvements fiscaux aux prestations familiales. Plus précisément conclut-il: *„Cependant, il est clair que l'allégement de la fiscalité directe ne saurait modifier la situation des non-contribuables: seuls bénéficient de l'allégement de l'impôt les ménages qui, avant la réforme [de 1992], étaient redevables d'un impôt sur le revenu. Il s'ensuit que les familles à revenu modeste et à nombre d'enfants élevé voient leur situation absolue demeurer inchangée, mais leur situation relative se détériorer par rapport à celle des familles à revenu supérieur ou à nombre d'enfants plus faible.“*

Ces principes, qui ont déjà présidé aux différentes lois portant augmentation des allocations familiales depuis 1992, sont toujours d'actualité.

Dans le dernier projet de loi devenu loi du 23 décembre 1998 et concernant l'augmentation des allocations familiales (voir: Doc. parl. No 4447⁵ du 29.10.1998) l'exposé des motifs résume le projet gouvernemental comme suit:

„Le Gouvernement propose afin d'atteindre la finalité proposée par le professeur CALOT, et suivant en cela les recommandations du Conseil économique et social, d'un côté une augmentation linéaire de l'allocation familiale et, de l'autre, un correctif dans le barème de la bonification

d'impôts par enfant. Ces deux mesures prises simultanément permettront d'introduire le critère de sélectivité souhaité par la Chambre des Députés. De la sorte, une partie du gain de pouvoir d'achat ayant résulté des allégements fiscaux pour les contribuables ayant des enfants dans leur ménage sera étendue à tous les ménages avec enfants, sans que les acquis de la réforme fiscale ne soient remis en cause.

Le présent projet de loi, complémentaire à la réforme fiscale de 2002, a une finalité analogue que celle de la loi du 23 décembre 1992 (Mémorial A 1992, page 1.698) et poursuit également la démarche entamée par la loi du 15 décembre 1997 (Mémorial A 1997, page 3.284).

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

La politique fiscale est limitée dans ses effets en ce qui concerne les transferts sociaux et donc quant au rétablissement de l'équité sociale, notamment à l'égard des personnes et familles qui sont imposées au taux zéro. Aussi importa-t-il de trouver un autre instrument de la redistribution des transferts sociaux.

Selon le Gouvernement, la prise en compte des enfants se fait en principe par la modération d'impôt tout en continuant à renforcer le soutien aux familles avec enfants par le biais des allocations familiales. Cette approche, qu'on qualifie „de double système de compensation des charges familiales“, nécessite une certaine coordination entre politique fiscale et politique familiale.

Rappelons que le projet gouvernemental de la réforme fiscale pour 2002 propose un tarif d'imposition des personnes physiques au taux d'entrée de 8% (contre 14% en 2001) ce qui entraîne une augmentation du minimum tarifaire exonéré qui passe de 13.386,25 € à 19.335,69 € (classe 2 et 1a).

Pour vérifier l'effet des transferts, le Gouvernement a commandité un rapport au CEPS qui a analysé les effets de la réforme fiscale 2002 dans l'optique des transferts sociaux aux familles. Ce rapport n'est pas encore disponible.

L'augmentation des allocations familiales de 1.000.– F par enfant et par mois entraîne une augmentation généralisée des allocations familiales comme suit:

*Anciens et nouveaux montants de base par enfant
des allocations familiales normales (n.i. 100)*

<i>Groupe familial de</i>	<i>Montants actuels au n.i. 100 par enfant et mois</i>	<i>Augmentation proposée au n.i. 100 par enfant et mois</i>	<i>Nouveau montant par enfant et mois</i>
1 enfant	24,27 €	4,19 €	28,46 €
2 enfants	29,60 €	4,19 €	33,79 €
3 enfants	36,84 €	4,19 €	41,03 €
4 enfants	40,45 €	4,19 €	44,64 €
5 enfants	42,62 €	4,19 €	46,81 €

*Anciens et nouveaux montants de base par enfant
des allocations familiales normales (n.i. 590,84)*

<i>Groupe d'enfants</i>	<i>Montants actuels par enfant et mois</i>	<i>Augmentation proposée par enfant et mois</i>	<i>Nouveau montant par enfant et mois</i>
1 enfant	143,40 €	24,75 €	168,15 €
2 enfants	174,89 €	24,75 €	199,64 €
3 enfants	217,67 €	24,75 €	242,42 €
4 enfants	238,99 €	24,75 €	263,75 €
5 enfants	251,82 €	24,75€	276,57 €

***Estimation du coût des mesures concernant l'augmentation
des allocations familiales***

Au 31 août 2001, le nombre d'enfants bénéficiaires des allocations familiales s'élevait à 155.425, de sorte qu'il atteindra probablement le chiffre de 156.000 enfants au 31.12.2001. Les données disponibles au moment de l'élaboration du présent projet font état d'une progression moyenne du nombre d'enfants bénéficiaires de 3,5% pour 2001. En admettant la même progression du nombre d'enfants bénéficiaires pour 2002, les allocations payées au 31.12.2002 avoisineront quelque 162.100 unités. Ainsi, le nombre moyen d'allocations familiales servant de base aux estimations qui suivent s'élève à 160.000 unités.

Coût supplémentaire des allocations familiales pour 2002

– En ce qui concerne les allocations familiales normales:

<i>Nombre d'enfants</i>	<i>Coût par enfant par mois n.i. 100</i>	<i>Coût annuel global n.i. 100</i>	<i>Coût annuel global n.i. 603,15</i>
160.000	4,1894.– €	8.043.648.– €	48,5 mio €

– En ce qui concerne les allocations différentielles:

D'après les estimations de la CNPF, le nombre d'allocations différentielles liquidées concerne environ 8.600 dossiers ce qui équivaut à peu près à 15.600 enfants bénéficiaires supplémentaires. Ce nombre est basé sur les statistiques de fin d'année et ne tient pas compte des mouvements en cours d'année. Par ailleurs, cette estimation ne tient pas compte non plus d'allocations différentielles supplémentaires engendrées par la présente augmentation.

<i>Nombre d'enfants</i>	<i>Coût par enfant par mois n.i. 100</i>	<i>Coût annuel global n.i. 100</i>	<i>Coût annuel global n.i. 603,15</i>
15.600	4,1894.– €	784.256.– €	4,73 mio €

– En ce qui concerne l'allocation spéciale supplémentaire:

Le nombre de personnes bénéficiaires de l'allocation spéciale supplémentaire peut être estimé à 1% par rapport au nombre d'enfants bénéficiant d'allocations familiales normales. Pour 2002 ce nombre peut être estimé en moyenne à 1.560 bénéficiaires.

<i>Nombre d'enfants</i>	<i>Coût par enfant par mois n.i. 100</i>	<i>Coût annuel global n.i. 100</i>	<i>Coût annuel global n.i. 603,15</i>
1.560	4,1894.– €	78.426.– €	473.026 €

– En ce qui concerne le coût global de la mesure proposée:

Le coût global des mesures proposées s'élève donc à quelque 53,80 mio € et sera pris en charge par le budget de l'Etat. Le projet de budget de 2002 tient déjà compte de ce coût supplémentaire.

*

2) AUTRES MODIFICATIONS PROPOSEES DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX ALLOCATIONS FAMILIALES

A côté de l'augmentation du montant des allocations familiales, il est profité du présent projet pour proposer un certain nombre de modifications rendues nécessaires voire qui méritent d'être mieux précisées. Dans le présent exposé des motifs, les principales modifications ne seront que simplement énumérées et elles seront commentées dans le commentaire des articles.

1. Redéfinition plus précise et simplification des conditions d'ouverture du droit face surtout à l'environnement international qui devient de plus en plus complexe; notamment suppression du stage de 6 mois pour les personnes non communautaires.
2. Précision du groupe familial et extension aux grands-parents qui accueillent leurs petits-enfants.
3. Disposition de non-cumul entre l'octroi des allocations familiales avec la nouvelle création d'un revenu pour personnes gravement handicapées. (Doc. parl. No 4827 du 6.9.01) ainsi que d'une disposition transitoire.
4. Augmentation du délai de prescription des demandes d'allocations familiales qui passe de un à désormais deux ans.

*

3) AUTRES MODIFICATIONS LEGISLATIVES

- a) La loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire est légèrement modifiée en ce que cette allocation ne doit plus être versée en août lorsque l'étudiant a déjà clôturé ses études ou est sur le point de les clôturer et ne participe plus à la rentrée scolaire qui suit immédiatement ce mois d'août.
- b) En second lieu, il est proposé d'abroger la loi du 8 mars 1984 portant création d'un prêt aux jeunes époux. Cette loi est tombée en désuétude alors que les conditions d'octroi sont telles qu'il n'y a plus de bénéficiaire depuis les dernières années.
- c) Finalement il est proposé d'étendre certaines prestations en cas d'accouchement multiple (allocation d'éducation et indemnité du congé parental) et d'éviter ainsi les différences de traitement entre naissance multiple par rapport aux naissances simples.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. La loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales est modifiée comme suit:

1. Les alinéas 1 à 6 de l'article 1er sont remplacés comme suit:

Art. 1er. 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.

La condition suivant laquelle l'enfant doit avoir son domicile légal au Luxembourg est présumée remplie dans le chef de l'enfant mineur lorsque la personne

- auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal conformément à l'article 108 du code civil, ou bien
- dans le ménage de laquelle l'enfant est élevé et au groupe familial de laquelle il appartient en application de l'article 2, a elle-même son domicile légal au Luxembourg conformément à l'alinéa 3.

Est considérée comme ayant son domicile légal au Luxembourg pour le besoin de la présente loi toute personne qui est autorisée à y résider, y est légalement déclarée et y a établi sa résidence principale. Pour la personne reconnue apatride sur base de l'article 23 de la convention relative au statut des apatrides faite à New York, le 28 septembre 1954 et pour celle reconnue réfugiée politique au sens de l'article 23 de la convention relative au statut de réfugié politique, signée à Genève, le 28 juillet 1951, la décision de reconnaissance vaut autorisation de résider. Les dispositions du présent alinéa sont applicables au mineur émancipé et au bénéficiaire majeur continuant à avoir droit aux allocations familiales.

La condition suivant laquelle l'enfant doit résider effectivement et d'une façon continue au Luxembourg

- a) ne vient pas à défaillir par une interruption de moins de trois mois. En cas d'interruptions successives, la durée totale des périodes d'absence ne doit pas dépasser trois mois par an.
- b) est présumée remplie lorsque l'enfant a la qualité de membre de la famille d'une personne qui, tout en conservant son domicile légal au Luxembourg, réside temporairement à l'étranger avec sa famille, du fait qu'elle-même ou son conjoint non séparé
 - y poursuit des études supérieures, universitaires ou professionnelles ou un stage afférent, reconnus par les autorités luxembourgeoises compétentes, ou bien
 - y est détachée par son employeur et qu'elle reste soumise à la législation luxembourgeoise sur la sécurité sociale, ou bien fait partie d'une mission diplomatique luxembourgeoise à l'étranger ou du personnel de pareille mission, ou bien
 - se trouve en mission de coopération au développement en qualité d'agent de la coopération ou de coopérant dans le cadre de la loi du 25 avril 1989 remplaçant la loi du 13 juillet 1982 relative à la coopération au développement, ou bien
 - participe à une opération pour le maintien de la paix en exécution de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix dans le cadre d'organisations internationales, ou bien
 - exerce une activité en qualité de volontaire au sens de la loi du 28 janvier 1999 sur le service volontaire.

2. A l'article 2, les alinéas 2 à 5 sont remplacés comme suit:

„Sont considérés comme appartenant à un même groupe familial au sens de la présente loi, 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;
- 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."

3. Les alinéas 1 à 3 de l'article 3 sont remplacés comme suit:

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

Sauf pour le mois de la naissance, les conditions pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies au premier de chaque mois. En cas d'arrivée de l'enfant sur le territoire luxembourgeois, elles sont remplies à partir du premier du mois suivant celui au cours duquel l'enfant remplissant les conditions prévues à l'article 1er est légalement déclaré au Luxembourg. Tout changement intervenu au cours d'un mois n'est pris en considération qu'au premier du mois suivant.

L'allocation est maintenue jusqu'à l'âge de vingt-sept ans accomplis au plus, si le bénéficiaire s'adonne à titre principal à des études secondaires, secondaires techniques, professionnelles, supérieures ou universitaires ainsi qu'aux activités de volontariat au sens de la loi du 28 janvier 1999 sur le service volontaire. Les périodes passées à l'étranger pour le besoin des études, de la formation professionnelle ou du service volontaire sont assimilées à des périodes de résidence au Luxembourg, à condition que le bénéficiaire conserve son domicile légal au Luxembourg, qu'il reste soumis à la législation luxembourgeoise en matière de sécurité sociale et que les études ou la formation professionnelle conduisent à une qualification officiellement reconnue par les autorités luxembourgeoises, sinon par celles de l'Etat sur le territoire duquel les études ou la formation professionnelle sont effectuées, ou que le service volontaire effectué à l'étranger corresponde aux activités définies par la loi du 28 janvier 1999. La caisse nationale des prestations familiales peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à la condition suivant laquelle le bénéficiaire doit rester soumis à la législation luxembourgeoise en matière de sécurité sociale. Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions d'application des présentes dispositions."

4. L'alinéa 4 de l'article 3 est abrogé. L'alinéa 6 est remplacé comme suit:

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

5. Les alinéas 1, 2 et 5 de l'article 4 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„L'allocation est fixée à

- vingt-huit euros et quarante-six cents par mois pour un enfant;
- trente-trois euros et soixante-dix-neuf cents par mois pour chaque enfant d'un groupe de deux enfants;
- quarante et un euros et trois cents par mois pour chaque enfant d'un groupe de trois enfants.

Le montant alloué pour chaque enfant d'un groupe de quatre enfants ou plus est déterminé par division du produit obtenu par l'addition du montant des allocations dues pour un groupe de trois

enfants et d'un montant de cinquante-cinq euros et quarante-huit cents pour chaque enfant à partir du quatrième par le nombre d'enfants présents dans le groupe. Le montant ainsi calculé est fixé à deux décimales près. Les fractions de cents sont arrondies vers le bas si elles sont strictement inférieures à cinq millièmes d'euros.

Tout enfant âgé de moins de dix-huit ans, atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge a droit à une allocation spéciale supplémentaire de vingt-huit euros et quarante-six cents par mois. Ce droit cesse à partir du mois suivant celui au cours duquel il est constaté médicalement que la diminution de la capacité de l'enfant, telle que définie ci-avant, est inférieure à cinquante pour cent."

6. L'alinéa 6 de l'article 4 est abrogé.

7. L'article 5 est remplacé comme suit:

„Les allocations prévues à l'article 4 sont versées aux parents si l'enfant est élevé dans leur ménage commun. Les parents désignent librement celui d'entre eux entre les mains duquel le paiement doit se faire.

Dans les autres cas elles sont versées à celui des parents ou à la personne physique ou morale qui exerce la garde effective de l'enfant. En cas de placement de l'enfant dans une institution publique ou privée, le paiement peut être maintenu en faveur des parents lorsque les frais du placement ne sont pas à charge de l'institution ou que les parents y contribuent.

Au cas où les allocations sont versées pour le compte d'une institution non luxembourgeoise en application de l'article 23, alinéa 5, elles peuvent être payées, avec effet libératoire, à la personne à laquelle les allocations doivent être versées en vertu de la législation ou réglementation applicable à l'institution compétente.

L'allocation familiale est versée à l'enfant mineur émancipé et au bénéficiaire majeur continuant à y avoir droit, s'ils en font la demande.

En cas de litige, la caisse nationale des prestations familiales décide du paiement dans l'intérêt de l'enfant."

8. L'alinéa 1 de l'article 6 est remplacé comme suit:

„Il est créé une caisse nationale des prestations familiales qui a dans ses attributions la gestion des prestations familiales et notamment des allocations familiales, des allocations de naissance, de maternité, d'éducation, de rentrée scolaire, ainsi que de l'indemnité de congé parental. A la demande ou avec l'accord du ministre compétent et en relation avec sa mission, la caisse peut réaliser des études et des publications relatives aux prestations familiales et aux familles bénéficiaires, dont le financement tombe sous la disposition de l'article 12, alinéa 2."

9. A l'alinéa 2 de l'article 9, le numéro 2° est remplacé comme suit:

„de statuer au sujet des cotisations et amendes d'ordre, sous réserve des dispositions du livre IV du code des assurances sociales;“

10. L'alinéa 2 de l'article 11 est remplacé comme suit:

„Sur proposition du comité directeur le Gouvernement peut lui adjoindre, avec le caractère de fonctionnaire de l'Etat, un ou plusieurs conseillers auxquels le président peut, pour autant que de besoin, déléguer ses fonctions.“

11. L'article 13 est remplacé comme suit:

„La caisse est soumise à la haute 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.

L'autorité de surveillance pourra, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion de la caisse.

La caisse est tenue de présenter ses livres, pièces justificatives, valeurs et espèces, ainsi que les documents relatifs au contenu des livres. Elle est tenue de faire toutes autres communications que l'autorité de surveillance juge nécessaire à l'exercice de son droit de surveillance.“

12. L'alinéa 3 de l'article 14 est abrogé.

13. L'article 23 est remplacé comme suit:

„Les prestations sont payées sur la déclaration écrite des personnes qui prétendent au droit au paiement en vertu des articles 1er à 5. La demande n'est admissible que si elle est complète et signée par le demandeur.

Les déclarants sont tenus de notifier dans le délai d'un mois tout fait pouvant donner lieu à réduction ou extinction de leurs droits. Ils sont tenus d'une façon générale de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi des allocations prévues par la présente loi.

Les pièces à fournir par les administrations de l'Etat et des communes pour l'application de la présente loi sont exemptes de tous droits ou taxes.

Les prestations sont payées au cours du mois pour lequel elles sont dues.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le paiement mensuel des compléments différentiels dus, soit au titre de la législation nationale, soit au titre de la réglementation communautaire, peut se faire au cours du mois qui suit celui pour lequel le complément est dû. La caisse est autorisée à verser, en lieu et place du complément différentiel en application des règlements communautaires, le montant intégral des prestations prévues par la présente loi à titre d'avance sur les prestations non luxembourgeoises dues prioritairement et pour le compte de l'institution compétente. Les modalités de remboursement seront réglées par voie d'accord bilatéral dans le cadre des règlements communautaires.

Lorsque le paiement mensuel du complément différentiel est effectué à titre provisionnel, il donne lieu à un décompte annuel. Dans les cas où le paiement mensuel n'est pas possible, le complément différentiel est effectué annuellement ou semestriellement sur présentation d'une attestation de paiement des prestations non luxembourgeoises touchées pendant la période de référence.“

14. A l'article 24, l'alinéa 2 est abrogé et remplacé par l'actuel alinéa 3 qui prend la teneur suivante:

„Celui qui a indûment obtenu une allocation par défaut de la déclaration prescrite ou qui a frauduleusement amené la caisse à fournir une allocation qui n'était pas due ou qui n'était due qu'en partie, peut être puni d'une amende d'ordre jusqu'à concurrence des sommes indûment perçues sans préjudice de la répétition desdites sommes. Cette amende est fixée par le comité directeur de la caisse ou l'organe administratif qui en assure la gestion. Est considéré comme défaut de la déclaration prescrite au sens du présent article le défaut de déclarer le changement de résidence auprès de la ou des administrations communales compétentes.“

L'alinéa 4 devient le nouvel alinéa 3.

15. L'alinéa 1 de l'article 25 est remplacé comme suit:

„Le droit aux allocations prévues par la présente loi ne se prescrit pas. Les arrérages non payés se prescrivent par deux ans à partir de la fin du mois pour lequel ils sont dus. La prescription n'est interrompue valablement que par une demande admissible au sens de l'article 23, alinéa 1.“

16. La première phrase de l'alinéa 2 de l'article 26 prend la teneur suivante:

„La prestation prévue à l'article 4 peut être cédée, mise en gage ou saisie jusqu'à concurrence de la moitié du terme mensuel dû pour couvrir:“

17. Un article 33 nouveau conçu comme suit est ajouté:

Art. 33. L'ancien alinéa 4 de l'article 3 et l'ancien alinéa 6 de l'article 4 demeurent applicables pour les personnes bénéficiaires de l'allocation familiale et de l'allocation spéciale supplémentaire au moment de l'entrée en vigueur de la loi du ... portant création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées.

Est considérée comme bénéficiaire au sens du présent article la personne dont la demande est valablement introduite.

Toutefois, ces allocations ne sont plus dues lorsque la personne infirme ou atteinte de maladie chronique est admise au bénéfice du revenu prévu à l'article 3 de la loi du ... portant création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées ou à une prestation non luxembourgeoise de même nature.

Art. 2. La loi du 8 mars 1984 portant création d'un régime de prêts aux jeunes époux est abrogée.

Art. 3. La loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire est modifiée comme suit:

1. L'article 4 est complété d'un nouvel alinéa 4 qui a la teneur suivante:

„Par dérogation à l'alinéa 1, l'allocation n'est plus versée pour le mois d'août de l'année civile au cours de laquelle les études sont clôturées.“
2. L'énumération de l'article 6 est complétée par l'article 23, alinéas 2 à 6.

Art. 4. La loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation est modifiée comme suit:

1. Le paragraphe (1) a) de l'article 2 est remplacé comme suit:

„Peut prétendre à l'allocation d'éducation toute personne qui:

 - a) – a son domicile légal au Grand-Duché de Luxembourg et y réside effectivement, ou bien
 - est affiliée obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise au titre d'une activité professionnelle et relève du champ d'application des règlements communautaires;“
2. Il est ajouté un nouvel alinéa 2 au paragraphe (1) de l'article 2, dont la teneur est la suivante:

„Est considérée comme ayant son domicile légal au Luxembourg pour les besoins de la présente loi toute personne qui est autorisée à y résider, y est légalement déclarée et y a établi sa résidence principale. Pour la personne reconnue apatride sur base de l'article 23 de la convention relative au statut des apatrides faite à New York, le 28 septembre 1954 et pour celle reconnue réfugiée politique au sens de l'article 23 de la convention relative au statut de réfugié politique, signée à Genève, le 28 juillet 1951, la décision de reconnaissance vaut autorisation de résider.“
3. L'alinéa 2 de l'article 3 est remplacé comme suit:

„Sont considérés comme revenus de remplacement au sens de la présente loi, les indemnités pécuniaires en cas de maladie, maternité, de chômage, d'accident de travail et de maladies professionnelles, l'indemnité de congé parental, ainsi que toutes prestations non luxembourgeoises de même nature. Est considérée au même titre la conservation légale ou conventionnelle de la rémunération à l'échéance d'un des risques prévus.“
3. L'alinéa 1 de l'article 5 est remplacé comme suit:

„L'allocation d'éducation est due à partir du premier jour du mois qui suit, soit l'expiration du congé de maternité ou du congé d'accueil, soit l'expiration de la huitième semaine qui suit la naissance.“
4. L'alinéa 4 de l'article 5 est remplacé comme suit:

„Par dérogation à l'alinéa qui précède,

 - a) l'allocation est maintenue en faveur de l'attributaire qui élève dans son foyer, soit des jumeaux, soit trois enfants ou plus tant que les ou l'un des enfants sont âgés de moins de quatre ans accomplis;
 - b) la limite d'âge pour le paiement de l'allocation en cas de naissance ou d'adoption multiple de plus de deux enfants, est relevée de deux ans par enfant supplémentaire en faveur de l'attributaire remplissant les conditions sous a).

En cas d'adoption multiple d'enfants d'âges différents, la limite d'âge est appliquée par rapport au plus jeune des enfants adoptés.“
5. L'article 7 est remplacé comme suit:

„L'allocation d'éducation est suspendue jusqu'à concurrence de toute prestation non luxembourgeoise de même nature due pour le ou les mêmes enfants.

A l'exception de l'allocation d'éducation prolongée pour un groupe de trois enfants ou plus ou pour un enfant handicapé, elle n'est pas due au cas où l'un des parents bénéficie pour le ou les mêmes enfants de l'indemnité de congé parental prévue par la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ou d'une prestation non luxembourgeoise versée au titre d'un congé parental. Toutefois, au cas où, pour une naissance ou une adoption multiple, la prestation non luxembourgeoise n'est pas prolongée en fonction du nombre d'enfants, l'interdiction du cumul porte sur la seule période de l'allocation jusqu'à l'âge de 2 ans des enfants.“

Art. 5. La loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales est modifiée comme suit:

1. L'alinéa 3 de l'article 2 est remplacé comme suit:

„Par dérogation aux alinéas qui précèdent, le congé parental est accordé intégralement pour chaque enfant d'une naissance ou d'une adoption multiple. Le choix du parent pour le congé parental s'applique à tous les enfants de la même naissance ou adoption.“

2. L'alinéa 6 de l'article 3 est remplacé comme suit:

„Si les deux parents, remplissant les conditions, demandent tous les deux le congé parental, la priorité sera accordée à celui des parents dont le nom patronymique est le premier dans l'ordre alphabétique.“

3. L'article 10 est remplacé comme suit:

„L'indemnité accordée pour le congé prévu à l'article 3, paragraphe (4) n'est cumulable ni avec l'allocation d'éducation ou une prestation non luxembourgeoise de même nature, ni avec une prestation non luxembourgeoise due au titre d'un congé parental, accordées pour le ou les mêmes enfants, à l'exception de l'allocation d'éducation prolongée pour un groupe de trois enfants ou plus ou pour un enfant handicapé, ou d'une prestation non luxembourgeoise équivalente.

Au cas où l'un des parents demande et accepte, nonobstant l'interdiction de cumul et même postérieurement à la cessation du paiement de l'indemnité, une prestation non luxembourgeoise telle que visée à l'alinéa précédent pour la période jusqu'à l'âge de 2 ans de l'enfant, les mensualités de l'indemnité déjà versées donnent lieu à restitution. En cas de cumul avec une allocation d'éducation prévue par la loi modifiée du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation, l'indemnité accordée pour le congé parental est maintenue et le montant de l'allocation d'éducation déjà versé est compensé avec les mensualités de l'indemnité à échoir. A défaut de pouvoir être compensé, le montant visé ci-avant donne lieu à restitution.

Le parent qui a bénéficié de l'allocation d'éducation ou d'une prestation non luxembourgeoise de même nature n'a plus droit, pour le même enfant, à l'indemnité accordée pour le congé prévu à l'article 3, paragraphe (5).

L'indemnité accordée pour le congé prévu à l'article 3, paragraphe (5) ne peut être versée simultanément avec l'allocation d'éducation ou une prestation non luxembourgeoise de même nature demandée par l'autre parent pour le ou les mêmes enfants, à l'exception de l'allocation d'éducation prolongée pour un groupe de trois enfants ou plus ou pour un enfant handicapé ou d'une prestation non luxembourgeoise équivalente. Au cas où les deux prestations sont demandées pour la même période, seule l'indemnité de congé parental est versée. Le montant correspondant aux mensualités de l'allocation d'éducation ou de la prestation non luxembourgeoise déjà versées cumulativement avec l'indemnité accordée pour le congé parental est compensé avec les mensualités de l'indemnité à échoir. A défaut de pouvoir être compensé, le montant visé ci-avant donne lieu à restitution.

En cas de concours des deux prestations dans le chef du même parent pour deux enfants différents, les mensualités de l'allocation d'éducation échues pendant la durée du congé parental sont suspendues. Le montant mensuel de l'allocation de même nature versée au titre d'un régime non luxembourgeois est déduit du montant mensuel de l'indemnité accordée pour le congé parental jusqu'à concurrence de six mensualités. A défaut de pouvoir être compensé, le montant visé ci-avant donne lieu à restitution.

Le rejet définitif, par la Caisse, de la demande en obtention de l'indemnité prévue à l'article 8 ne préjuge pas de l'octroi éventuel d'un congé parental par l'employeur dans les conditions prévues par la directive 96/34/CE du Conseil du 31 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES.“

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er. Loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

1. Les modifications proposées dans le cadre du premier chapitre de la loi du 19 juin 1985 aspirent à une clarté accrue des dispositions applicables, lesquelles donnent lieu, dans leur teneur actuelle, non seulement à de nombreux malentendus de la part des personnes concernées, mais également à maints litiges aboutissant parfois à des décisions judiciaires contradictoires selon la composition de la juridiction sociale.

Dans le contexte de ce processus de simplification qui se traduit d'abord par un enchaînement plus logique des conditions d'octroi et des définitions, les six premiers alinéas de l'article 1er ont été redéfinis et condensés en quatre nouveaux alinéas en fonction des quatre critères suivants:

- a) mise à égalité des conditions d'octroi pour les résidents et les non-résidents;
- b) suppression du stage de résidence de six mois pour les non-communautaires;
- c) définition précise de la condition du domicile légal dans le présent contexte;
- d) définition précise de la résidence de l'enfant au Luxembourg.

ad a)

Face à l'évolution du droit communautaire, les restrictions territoriales du droit national perdent rapidement en importance et souvent même en légitimité dans beaucoup de domaines, tel que celui de la sécurité sociale dont relèvent les allocations familiales dans le contexte international.

Le texte actuel de la loi du 19 juin 1985 tient compte du droit né de l'application des instruments internationaux comme d'une exception à un principe basé sur la territorialité. Avec la reconnaissance, maintes fois rappelée par la CJCE, du principe de la libre circulation jointe à la prise de conscience de la citoyenneté européenne, cette conception du droit a perdu sa raison d'être et doit être remplacée par un traitement égalitaire avec le droit purement national, à l'instar de ce que prévoit déjà la loi du 12 février 1999 par rapport aux conditions d'ouverture du congé parental.

Toutefois, la qualité du droit à l'allocation familiale n'est ici pas la même qu'en droit national, où le droit personnel de l'enfant, ouvert au titre de sa résidence sur le territoire national, avait été institué en 1985. En droit international, le droit est d'abord ouvert au titre de l'activité du ou des parents qui en sont également les titulaires en faveur de leurs enfants. Il est ainsi traditionnellement admis que ces derniers ont seulement un droit dérivé.

Ensuite, ce droit est susceptible d'être restreint par des critères de sélection propres à l'instrument international applicable qui peuvent en limiter le champ d'application en fonction du statut spécifique de l'ayant droit. C'est ainsi que dans le cadre du règlement 1408/71, le champ d'application matériel des prestations dues aux pensionnés diffère considérablement de celui applicable aux travailleurs actifs (voir p.ex.: CJCE Arrêt C-43/99 du 15 février 2001 aff. Leclere contre CNPF).

Les restrictions du droit s'appliquent parfois dans une mesure beaucoup plus large au niveau des conventions où des règles totalement opposées aux principes de la réglementation communautaire peuvent être érigées, telles la limitation des montants payables au titre de la convention, voire le principe de la compétence du pays de résidence.

Afin de tenir compte de ces particularités, le présent projet délimite le champ d'application des instruments internationaux autres que les règlements communautaires, applicables aux allocations familiales, à ceux basés sur le principe de la compétence du pays d'emploi.

ad b)

Il est proposé d'abolir le stage de résidence de six mois auquel le texte actuel subordonne l'ouverture du droit aux allocations familiales pour les non-communautaires. Au cas où la légalité de leur résidence est assurée, cette restriction qui ne s'applique d'ailleurs qu'aux personnes inactives, semble en effet superfétatoire tout en occasionnant un important surcroît de travail d'instruction au niveau de la CNPF. Elle est en outre en contradiction avec les conditions d'octroi des allocations de naissance et de maternité qui n'imposent plus de durée de résidence depuis l'adaptation de ces textes suite à l'arrêt de la CJCE du 10 mars 1993. Il en résulte qu'un non-communautaire sans activité se voit actuellement accorder les primes pouvant atteindre un montant global de 3.863,12 € à la naissance, mais se voit refuser les

allocations familiales de 143,38 € par mois pour un enfant en bas âge, soit 860,29 € pour toute la période du stage de résidence.

ad c)

La notion du domicile légal, telle qu'elle est reprise dans les lois du 19 juin 1985, du 20 juin 1977, du 30 avril 1980, du 1er août 1988 et du 12 février 1999, tant par rapport à l'enfant que par rapport aux parents ou à l'un d'eux, a donné lieu à confusion, puisque cette notion, non autrement précisée dans le texte actuel, n'est employée par le code civil qu'à l'égard des mineurs et des majeurs interdits bénéficiant d'un domicile de dépendance en leur qualité de personnes protégées. Par rapport aux adultes, le droit commun applique la simple notion de domicile.

– *domicile légal des mineurs:*

Le nouvel alinéa 2 de l'article 1er précise la condition du domicile légal de l'enfant mineur par rapport, d'abord à l'article 108 du code civil, et ensuite à toute personne dans le ménage de laquelle l'enfant est élevé et au groupe familial de laquelle il appartient.

La première hypothèse est celle du droit commun et ne nécessite donc aucune explication particulière. Notons que les allocations familiales peuvent dans ce cas être versées à une tierce personne résidant au Luxembourg, chez laquelle l'enfant est déclaré, sans que la garde judiciaire n'ait été transférée au tiers visé, du moment que la personne désignée à l'article 108 du code civil est domiciliée au Luxembourg. Le tiers est alors simplement attributaire des prestations qui continuent à être calculées en fonction de la famille d'origine de l'enfant. Cette situation n'ouvre cependant pas droit à l'allocation d'éducation.

Dans la deuxième hypothèse qui constitue une exception du droit commun pour les besoins spécifiques de la présente loi, le domicile légal est subordonné à la double condition du ménage commun et de l'appartenance au groupe familial de la personne de référence. Cette disposition couvre toutes les hypothèses dans lesquelles l'enfant a été admis au groupe familial d'une personne autre que celles visées par l'article 108 précité.

Tel peut notamment être le cas de l'enfant élevé par ses grands-parents.

– *domicile légal des adultes:*

Le texte proposé maintient, par rapport à la personne de référence – adulte – la même notion, à savoir celle du domicile légal au Luxembourg. Cette notion a donné lieu à des jurisprudences divergentes, où l'on constate une tendance à accorder les prestations familiales à des familles ressortissantes de pays tiers qui vivent au Luxembourg sans autorisation de séjour, motif pris que l'intention du demandeur, père ou mère des enfants concernés, appréciée librement par le juge en fonction des circonstances, peut suffire aux termes de l'article 105 du code civil pour établir le domicile dans le pays en l'absence de déclaration à la commune de résidence. L'autorisation de séjour est considérée comme inopérante en tant que mesure de police jugée sans rapport avec la notion de domicile au sens du droit commun.

Ce raisonnement, qui s'appuie sur la jurisprudence française, alors que le droit français ne connaît plus la déclaration prévue à l'article 104 du code civil luxembourgeois, risque de conduire au paiement de prestations légales à des personnes en situation irrégulière voire illégale.

Tout en confirmant la référence au domicile visé par l'article 102 du code civil, à savoir le principal établissement, il s'avère donc nécessaire d'en définir l'attribut „légal“, essentiel en présence du fait qu'il s'agit d'une condition d'ouverture du droit à des prestations légalement garanties.

Afin de prévenir des abus de droit prévisibles, il est proposé de préciser le domicile légal, c'est-à-dire le principal établissement des personnes adultes en fonction de trois critères garantissant leur présence effective et légale sur le territoire luxembourgeois:

- l'autorisation de résider au Luxembourg. Pour les ressortissants communautaires et assimilés, cette autorisation est inhérente à leur citoyenneté européenne et n'a donc pas besoin d'être formalisée. Pour les non-communautaires, elle résulte de l'autorisation de séjour accordée par le ministre de la justice en application de l'article 4 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère.
- la déclaration légale qui doit être faite auprès de la commune de résidence, d'un côté en application de l'article 105 du code civil, et d'un autre côté en application de l'article 8 de la loi du 22 décembre

1886 pour les Luxembourgeois et de l'article 3 de la loi modifiée du 28 mars 1972 pour les étrangers. Cette déclaration est subordonnée, dans le cas des non-communautaires, à l'autorisation de séjour préalable ou, lorsque l'intéressé est apatride ou demandeur d'asile, à l'octroi préalable du statut d'apatride aux termes de la Convention de New York ou du statut de réfugié aux termes de la Convention de Genève. Des catégories privilégiées, en l'occurrence les fonctionnaires européens, sont dispensées de l'obligation de déclaration, ce qui empêche tout contrôle de leur situation effective au cas où ils exercent leur prérogative. En fonction des dispositions proposées, les conditions d'octroi des allocations familiales ne sont pas remplies en cas de refus de déclaration.

- la résidence principale au Luxembourg. Cette précision permet de refuser les prestations dans l'hypothèse où le demandeur est certes déclaré au Luxembourg, mais n'y a qu'une résidence secondaire qui lui sert de pied-à-terre occasionnel, voire tout simplement une résidence essentiellement fictive (p. ex. à l'adresse de parents ou d'amis).

Les mêmes critères s'appliquent lorsque le bénéficiaire des allocations familiales est un mineur émancipé, en l'occurrence un étudiant marié, ou une personne majeure dont le droit aux allocations familiales est maintenu ou nouvellement établi, ce qui peut être le cas pour des jeunes qui s'établissent au Luxembourg après leur majorité pour y poursuivre des études.

Une disposition spécifique est prévue pour les apatrides et les demandeurs d'asile, assimilés aux nationaux dès lors qu'ils bénéficient de leur statut respectif. L'autorisation de séjour les concernant résulte dès lors de plein droit de la décision de reconnaissance du statut en question.

Il reste à noter que l'énumération figurant à l'alinéa 4 sous b) demeure inchangée.

ad d)

La condition que l'enfant doit être élevé d'une façon continue au Luxembourg est redéfinie en une condition de résidence effective non interrompue, sauf par des absences de courte durée, déjà exceptées au texte actuel et couvrant en principe les périodes de vacances. Le remplacement du terme „élevé“ par celui de „résidant“ met fin à toute divergence d'interprétation, culminant actuellement dans une certaine jurisprudence qui considère par exemple comme élevé au Luxembourg l'enfant qui fréquente une crèche dans notre pays tout en résidant avec ses parents à l'étranger.

2. A l'article 2, les alinéas 2 à 5 définissant le groupe familial sont également reformulés dans l'intérêt d'une plus grande transparence et donc d'une meilleure compréhension. Comme l'appartenance au groupe familial d'un travailleur soumis à la législation luxembourgeoise détermine non seulement le montant dû, mais en premier lieu le droit lui-même, il est fondamental de créer une base légale ne prêtant pas à des difficultés de compréhension. Ceci n'est guère le cas pour le texte actuel qui a été conçu à une époque où la terminologie employée s'orientait en fonction de critères nationaux et n'avait pas de répercussions majoritairement transfrontalières. Aujourd'hui, la CNPF doit expliquer chaque jour et mettre dans son contexte, face à la réglementation européenne, des notions telles que „enfant élevé dans le ménage de son auteur“ ou „enfant du second lit“.

Les principes de rattachement au groupe familial tels qu'ils furent définis en 1985 ne sont pas modifiés en substance. Trois modifications sont cependant à signaler:

- L'exigence, pour les enfants relevant d'un même groupe familial au titre de l'alinéa 3, d'être non seulement élevés dans le ménage de la personne de référence, mais d'y être également déclarés légalement. Cette disposition qui garantit la présence légale de l'enfant au sein du ménage dans lequel il est élevé, ne fait d'ailleurs qu'entériner la pratique exercée actuellement par la caisse.
- La distinction, motivée par des considérations d'ordre juridique, entre les adoptions plénières et les adoptions simples. Comme l'enfant adopté en vertu d'une adoption simple ne perd pas ses liens avec la famille d'origine, il n'est pas justifié de maintenir le groupe de la famille adoptive en cas de retour dans la famille d'origine.
- L'extension directe du groupe familial d'une personne aux enfants de son conjoint en cas de ménage commun. Dans le texte actuel, cette extension se situe dans un contexte de changement et est lié en particulier à la notion de remariage, étant de la sorte constamment sujette à interprétation lorsque les circonstances diffèrent. Quant à la référence actuelle aux enfants du deuxième lit, elle est supprimée comme étant superflue du fait que tous les enfants nés du ou des mêmes parents, élevés dans son ou dans leur ménage, constituent un même groupe familial, à condition, pour les enfants naturels, d'être reconnus par les parents ou par celui d'entre eux qui sert de personne de référence.

- L'admission directe des petits-enfants au groupe familial des grands-parents dans des conditions précises: cette disposition représente une amélioration considérable en faveur des grands-parents élevant leurs petits-enfants lorsque ceux-ci sont orphelins ou encore, lorsque, par exemple, la mère est encore mineure et vit dans le même ménage, situation devenant de plus en plus fréquente. A l'état actuel de la législation, les grands-parents doivent provoquer un jugement leur attribuant la garde judiciaire afin de faire bénéficier leur petit-enfant de leur propre groupe familial. Or, ce rattachement est notamment obligatoire en vue de l'ouverture du droit à l'allocation d'éducation en faveur du gardien.

Les conséquences découlant des changements de composition de ménage pour le groupe familial défini à l'alinéa 3 sont également réglementées de façon plus claire sans pour autant être modifiées sur le fond. Il est rappelé dans cet ordre d'idées que la notion de groupe d'origine vise

- le groupe défini à l'alinéa 2 même en cas de dispersion des enfants;
- le groupe défini à l'alinéa 3 toujours sous réserve de ménage commun des enfants qui remplissent le même critère de rattachement, p. ex. deux enfants naturels nés de la même mère, quittant ensemble avec celle-ci le ménage composite antérieur.

Finalement, une extension des mesures légales de garde à prendre en considération est proposée compte tenu de la multiplication des dossiers non résidents concernés. La famille d'accueil ne sera donc désormais plus obligée de produire dans tous les cas un jugement afin de faire bénéficier l'enfant en placement de son groupe familial ou même de pouvoir toucher les allocations familiales en sa faveur, mais une mesure de placement administrative peut également être acceptée par la caisse. La notion de mesure durable est précisée moyennant indication d'une durée minimum d'une année.

3. A l'alinéa 2 de l'article 3, il est précisé que les conditions d'octroi ne sont remplies, en cas d'arrivée de l'enfant au Luxembourg, qu'à partir de la déclaration à la commune de résidence qui, sauf l'exception des fonctionnaires européens déjà citée ci-avant, est obligatoire aussi bien pour les communautaires que pour les non-communautaires.

Cette précision est formulée dans un but de contrôle et de sécurité juridique, puisque la situation réelle des familles qui, pour des raisons de convenance personnelle, refuseraient l'inscription à la commune de résidence, n'est pas vérifiable. En l'absence d'inscription, il s'avère en effet impossible de déterminer tant l'ouverture que les changements ou la fin du droit.

L'alinéa 3 de l'article 3 redéfinit les conditions d'octroi en cas d'études et de volontariat. Les conditions en question qui avaient été mutilées par la loi du 28 janvier 1999 concernant le service volontaire, doivent être rétablies dans leur teneur antérieure. Vu le nombre sans cesse croissant des branches d'études, d'autres formations professionnelles et de services volontaires à l'étranger, le texte est adapté en vue d'en garantir la conformité avec la législation applicable à l'étudiant qui peut être celle du pays où les études notamment ont été effectuées. La formulation retenue est celle du règlement (CEE) modifié No 1408/71.

La condition de maintien du domicile légal au Luxembourg se voit d'autre part doublée d'une condition de maintien de l'affiliation – généralement remplie via la coassurance – afin de mettre cette condition en accord avec le règlement (CEE) No 1408/71 qui ouvre des droits à charge du pays d'études lorsque l'étudiant y est affilié. Cette condition permet en outre de prévenir des abus, alors que la caisse se voit confrontée de plus en plus à des demandes émanant de non-communautaires adultes qui prennent domicile au Luxembourg et partent ensuite à l'étranger pour y suivre des études. La possibilité d'une dispense est cependant prévue afin d'éviter des cas de rigueur qui pourraient se présenter notamment pour certaines catégories d'étudiants affiliés obligatoirement pendant la durée de leurs stages.

4. et 6. Dans le contexte du projet de loi portant création d'un revenu pour personnes gravement handicapées, il est proposé d'abroger l'alinéa 4 de l'article 3 et l'alinéa 6 de l'article 4.

L'introduction d'un revenu spécifique adapté au statut propre des personnes handicapées représente une solution beaucoup plus appropriée à la situation des bénéficiaires que les allocations familiales dont le paiement sans limite d'âge n'est plus en rapport avec l'objectif des allocations familiales qui est la compensation des charges familiales.

Comme les allocations familiales ne seraient de toute façon pas cumulables avec le revenu nouvellement proposé, leur maintien n'a plus de raison d'être sauf peut-être dans le contexte international et serait tout au plus à l'origine de velléités supplémentaires pouvant se muter en autant de litiges.

Par ailleurs, les prestations spécifiques aux handicapés relèvent majoritairement de l'assistance sociale tant dans le cadre de la législation nationale que dans celui des règlements communautaires. Il s'agit en l'occurrence, dans beaucoup d'Etats, de prestations non exportables, inscrites dans l'annexe IIbis du règlement 1408/71 à titre de prestations non contributives à caractère mixte prévues à l'article 10bis, à l'instar de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées prévue par la législation luxembourgeoise.

La précision fournie à l'alinéa 6 de l'article 3 vise à confirmer la cessation définitive du droit aux allocations familiales par le fait du mariage. S'agissant de la cessation du droit et non celle du paiement, il n'est en effet pas concevable de faire revivre le droit en cas de dissolution du mariage pour le faire cesser une nouvelle fois en cas de remariage.

Par ailleurs, aux termes de l'article 476 du code civil, le mineur est émancipé de plein droit par le mariage. Le fait du mariage constitue partant une présomption irréfragable de la capacité de mener une vie normale et autonome.

5. A l'article 4, les montants des allocations familiales de base et de l'allocation spéciale supplémentaire sont relevés de 4,19 euros par enfant à l'indice 100. Ce montant représente la conversion en euro du montant à l'indice 100 obtenu par la division de l'augmentation nominale de 1.000 LUF par le taux indiciaire applicable.

7. L'article 5 est adapté aux exigences de la gestion actuelle, les alinéas 2 et 3 concernant plus particulièrement le contexte international. L'alinéa 1 est complété d'une disposition permettant d'attribuer aux parents la responsabilité quant à la désignation de l'attributaire des allocations familiales qui ne peut être qu'un seul des deux. L'alinéa 2 vise la situation des enfants placés à charge des autorités publiques, situation relativement fréquente en France notamment. Comme un droit aux allocations familiales luxembourgeoises est ouvert, l'exception proposée permettra le paiement aux parents, des allocations que l'institution ne revendique pas. L'alinéa 3 concerne le paiement des avances prévues d'une façon générale pour le compte des institutions étrangères dont les négociations sont en cours.

Au vu des litiges constatés notamment entre conjoints sur l'attribution des prestations, il paraît utile de confier la décision d'attribution à la caisse dans toutes les hypothèses de litige prévues par l'article 5. Cette décision pourra toujours faire l'objet d'un recours devant les juridictions sociales.

8. A l'énumération des prestations à charge de la caisse qui figure à l'alinéa 1 de l'article 6, la référence au prêt aux jeunes époux dont la loi sera abrogée sub article 2 ci-après, est remplacée par la référence à l'indemnité de congé parental.

9. A l'alinéa 2 de l'article 9, le numéro 2° est adapté à l'évolution de la législation.

10. L'alinéa 2 de l'article 11 est adapté de façon à permettre l'engagement d'un ou de plusieurs conseillers supplémentaires.

11. L'article 13 est adapté à la législation actuelle par référence à l'article 288 du code des assurances sociales.

12. L'alinéa 3 de l'article 14 est abrogé également par référence au code des assurances sociales.

Aux termes de l'article 32 portant renvoi à différentes dispositions du code des assurances sociales, la comptabilité de la CNPF se trouve réglée sur base de l'article 287 du code des assurances sociales. Le contrôle de la cour des comptes, cumulatif à celui de l'IGSS, n'a jamais été mis en oeuvre et n'a d'ailleurs pas pu se faire en l'absence de règlement grand-ducal déterminant les modalités d'application. Aucun autre organisme de la sécurité sociale reste à l'heure actuel soumis au contrôle direct de la Cour des Comptes. En effet, lors des modifications successives, seule l'Inspection générale de la sécurité sociale, d'ailleurs une émanation de l'ancienne Chambre des comptes exerce le contrôle direct des comptes de la CNPF.

La présente disposition relative à la Cour des comptes, tombée en désuétude, n'a plus de raison d'être. Vouloir maintenir un pareil contrôle est d'ailleurs contraire au principe de l'autonomie de gestion des établissements publics (voir avis du Conseil d'Etat lors de la révision de l'article 105 de la Constitution (avis du 2 mars 1999 No 44.270 et doc. parl. No 4531): „... *il échet d'éviter deux écueils*

consistant, l'un à vouloir charger la Cour des comptes du contrôle de toutes les opérations financières touchant de près ou de loin les pouvoirs publics et risquant de mener à une surcharge et à un blocage des services publics et, l'autre, à charger la Cour des comptes de contrôles qui sont déjà confiés, par des dispositions légales existantes, à d'autres organismes ou d'autres services publics. " Et de noter que „*Les organismes de la sécurité sociale sont contrôlés par l'Inspection générale de la sécurité sociale.*“

Le Conseil d'Etat a proposé „*une formulation plus générale, tout en n'excluant pas du contrôle de la Cour des comptes les autres personnes morales publiques ou privées, en tant que „droit de suite“ et pour la vérification de l'affectation correcte des deniers publics*“, limitant pour le surplus ce contrôle „plein“ de la Cour des comptes à l'Etat et ses administrations et services.

Le Conseil d'Etat est revenu dans le même sens dans différents autres avis, à savoir notamment:

- l'avis relatif à l'organisation de la Cour des comptes (avis du 29 avril 1999 No 44.221) sub articles 6 à 8 (2 selon le Conseil d'Etat) en reprenant partiellement son avis précité sur la révision de l'art. 105 de la Constitution;
- l'avis du 24 juin 1997 No 42.386 relatif à la comptabilité publique ou relatif au projet de loi portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“ (du 20 février 2001, doc. parl. No 4702 et les références citées).

13. Il arrive fréquemment que des demandes doivent être retournées, du fait qu'elles sont incomplètes et/ou non signées. Parfois, ces demandes ne reviennent alors à la CNPF qu'après un délai prolongé, ce qui provoque des problèmes d'application, notamment en matière de prescription. Afin de prévenir ces problèmes et de créer des situations claires, il est proposé de définir l'admissibilité de la demande.

Les alinéas 1 et 2 de l'article 23 sont réagencés à des fins de renvoi. La deuxième phrase de l'alinéa 1 est ainsi transférée à l'alinéa 2 pour la raison que l'article 6 de la loi modifiée du 14 juillet 1986 se réfère à l'article 23, alors que l'allocation de rentrée scolaire n'est pas soumise à la demande visée à l'alinéa 1.

L'alinéa 4 reprend le texte de la deuxième phrase supprimée de l'article 3, alinéa 1. Les alinéas 5 à 6 nouveaux de l'article 23 proposent des modalités de paiement spécifiques tant pour les avances sur les prestations étrangères qui font actuellement l'objet de négociations avec les Etats limitrophes, que pour les compléments différentiels qui ne pourront être intégrés dans ce système. En ce qui concerne ces derniers, deux modes de paiement sont préconisés: un paiement mensuel et le paiement ponctuel une ou deux fois par an. En cas de paiement mensuel, il est proposé de décaler l'échéance d'un mois afin de permettre à la CNPF de rassembler, le cas échéant, les données nécessaires à un calcul définitif au lieu d'un paiement par avances, évitant un réexamen ultérieur du dossier avec établissement d'un décompte périodique. La mise en oeuvre de cette disposition présuppose un système d'échanges réguliers entre organismes, tel qu'il est actuellement à l'étude avec les institutions françaises.

14. L'article 24 détermine les sanctions en cas de fraude ou de négligence de la part de l'attributaire. Actuellement, aucune sanction administrative n'est prévue en cas de fraude. Il convient de remédier à cette lacune, alors que les poursuites pénales n'aboutissent que rarement.

Quant aux négligences susceptibles d'entraîner des sanctions administratives, il importe d'assimiler au défaut de la „déclaration prescrite“, c'est-à-dire de la notification par les attributaires à la caisse, dans le délai d'un mois, de „tout fait pouvant donner lieu à réduction ou extinction de leurs droits“, le défaut de déclaration du changement de résidence à la commune. Cette déclaration est essentielle lorsque la famille quitte le territoire national. A défaut, la caisse ne saurait en effet avoir connaissance du départ, de sorte que le paiement des allocations familiales est maintenu, alors que le droit est venu à défaillir. Le fait que des familles assez nombreuses omettent de déclarer leur départ, intentionnellement ou non, est à l'origine d'indus importants.

15. A l'article 25, il est proposé d'étendre le délai de prescription d'un à deux ans. Il est en effet constaté que de nombreuses familles dépassent de peu le délai actuel d'un an et en sont donc pénalisés. Cette situation se rencontre le plus souvent en cas d'adoption où les parents attendent généralement d'avoir un dossier complet avant d'introduire leurs demandes de prestations familiales, qui, au regard d'une prescription d'une année, s'avèrent alors souvent tardives.

L'extension du délai à deux ans mettra fin aux problèmes en question et va également dans le sens d'une harmonisation internationale. Il correspond notamment au délai applicable en France.

Il est ensuite prévu de subordonner l'interruption de la prescription à l'admissibilité de la demande. Les critères à remplir par une demande afin de pouvoir interrompre la prescription ne sont pas précisés par le texte actuel, de sorte que la forme de la demande est sujette à controverse. Il n'est ainsi pas établi s'il faut à ces fins une demande formelle, dûment signée et étayée des justificatifs nécessaires, par laquelle le requérant demande spécifiquement telle prestation, ou si au contraire une pièce quelconque émanant du requérant et laissant deviner son intention est suffisante.

Il est enfin précisé que la prescription s'applique aux arrérages non payés, ce qui sous-entend qu'une demande initiale a pu être introduite, mais n'a pas ou n'a plus été exécutée.

Cette précision s'impose dans un souci de sécurité juridique alors que suite à un revirement, la jurisprudence déclare actuellement la prescription inapplicable, sauf en cas de notification d'une décision de retrait en due forme, dès lors qu'une demande initiale est enregistrée.

Tel est notamment le cas lorsque le paiement a été supprimé suite à la cessation de l'activité d'un des parents qui, bénéficie depuis lors ou à partir d'une date ultérieure d'une pension sans en avoir informé la CNPF. Le laps de temps qui s'est écoulé depuis la cessation des paiements ne joue aucun rôle dans l'appréciation des juridictions. La CNPF se trouve ainsi régulièrement confrontée à des demandes de reprise de paiement rétroactives pouvant porter sur de nombreuses années.

A noter que la jurisprudence antérieure déclarait a contrario qu'une demande initiale ne rend pas imprescriptibles tous les arrérages futurs.

16. Le remplacement du terme „montant“ par celui de „terme mensuel“ à l'alinéa 2 de l'article 26 a pour but une meilleure compréhension du texte.

17. L'article 33 nouveau a pour objectif la réglementation transitoire du droit des bénéficiaires actuels des allocations familiales au titre d'infirmité en attendant leur admission au bénéfice du revenu pour personnes gravement handicapées.

Ad article 2. Loi du 8 mars 1984 portant création d'un régime de prêts aux jeunes époux

Comme la loi du 8 mars 1984 portant création d'un régime de prêts aux jeunes époux est tombée en désuétude, elle peut être abrogée. Depuis des années, il n'a plus été versé de remboursement par la caisse. Les quelques rares demandes présentées doivent être rejetées, alors qu'il s'avère impossible de remplir toutes les conditions d'octroi requises.

Ad article 3. Loi du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire

1. Compte tenu de l'article 4, alinéa 1, qui prévoit que l'allocation de rentrée scolaire est payée d'office pour les enfants bénéficiaires des allocations familiales du mois d'août, cette prestation est également versée aux étudiants en dernière année qui, soit, bénéficient encore des allocations familiales pendant les vacances scolaires, soit voient leurs études clôturées en automne. Comme ces étudiants ne participent plus à la rentrée, le paiement en question ne s'avère pas justifié. Il a donc paru nécessaire de compléter l'article 4 d'une disposition permettant de supprimer le paiement en cas de cessation des études pendant l'année en cours.
2. A l'article 6, la référence à la loi modifiée du 19 juin 1985 est réadaptée. L'alinéa 1 de l'article 23 n'est pas applicable, puisque l'allocation de rentrée scolaire n'est, sauf exception, pas sujette à demande.

Ad article 4. Loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation

1. Au paragraphe 1, a) de l'article 2, le champ d'application de la loi est étendu aux non-résidents communautaires suite à l'arrêt du 10 octobre 1996 de la CJCE dans les affaires jointes C-245/94 et C-312/94 Hoever et Zachow. D'autre part, la condition du domicile légal au Luxembourg est définie de la même façon qu'à l'article 1er de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales.

2. A l'alinéa 2 de l'article 3, l'énumération des revenus de remplacement à prendre en compte pour la détermination du droit sous conditions de ressources est complétée par

- l'indemnité de congé parental
- les prestations non luxembourgeoises de même nature que les indemnités luxembourgeoises visées.

Ce dernier point s'impose en raison de l'exportabilité de l'allocation d'éducation.

3. A l'alinéa 1 de l'article 5, la date d'ouverture du droit à l'allocation d'éducation est réadaptée à la situation nouvelle résultant de l'exportation de l'allocation et se caractérisant par un nombre croissant de personnes qui, n'étant pas bénéficiaires d'une allocation de maternité, réclament l'allocation d'éducation dès la naissance.

4. A l'alinéa 4 de l'article 5, la durée du paiement de l'allocation est étendue de deux années pour chaque enfant d'une naissance ou d'une adoption multiple. En conséquence, pour des jumeaux, l'allocation est versée jusqu'au 4e anniversaire, pour des triplés, jusqu'au 6e anniversaire des enfants concernés, etc. En cas d'adoption multiple ou conjointe d'enfants qui n'ont pas le même âge, la limite d'âge doit être fixée par rapport au cadet.

La nature juridique de l'allocation d'éducation change fondamentalement par cette extension: étant actuellement une prestation versée en contrepartie de la charge éducative assumée par l'un des parents à l'égard de la totalité de ses enfants âgés respectivement de moins de 2 et de 4 ans, soit une prestation accordée par famille, elle devient, du moins dans l'hypothèse de la naissance ou de l'adoption multiple, une prestation due par enfant, correspondant désormais intégralement à la qualification de prestation familiale que la CJCE a donné des allocations d'éducation dans les affaires *Hoever* et *Zachow*. Ce changement de nature se répercute tout naturellement sur les règles de non-cumul définies à l'article 7.

5. A l'article 7, les règles de non-cumul de l'allocation d'éducation sont redéfinies aussi bien dans l'optique du changement précité que dans celle de l'exportation de l'allocation d'éducation, dans le cadre de laquelle se présentent les situations de concours aussi bien avec les allocations d'éducation qu'avec les prestations de congé parental non luxembourgeoises.

Par rapport aux allocations d'éducation relevant, au niveau communautaire, du titre III, chapitre VII du règlement (CEE) No 1408/71, l'allocation d'éducation est simplement suspendue jusqu'à concurrence des prestations non luxembourgeoises, de façon à permettre le paiement d'un complément éventuel au titre de l'article 76 du règlement.

Par rapport aux prestations de congé parental, la règle de non-cumul de droit national, prévue par la loi du 12 février 1999, consiste à interdire, en principe, de façon absolue tout cumul entre l'allocation d'éducation et l'indemnité de congé parental en raison de l'équivalence des montants totaux des deux prestations. En l'absence de règles de coordination européennes en cette matière et à défaut de pouvoir comparer la nature juridique des deux catégories de prestations sur le plan international, la règle nationale doit être étendue à tout congé parental indemnisé au titre d'un régime non luxembourgeois. Des dispositions spécifiques règlent le détail en cas de prolongation de l'allocation d'éducation, dans le but d'éviter des inégalités de traitement pouvant résulter du changement de la nature de l'allocation.

Ad article 5. Loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales

1. A l'alinéa 3 de l'article 2, la prolongation forfaitaire en cas d'accouchement multiple est remplacée par la multiplication de la durée du congé en fonction du nombre d'enfants nés, parallèlement à l'extension de la durée du paiement de l'allocation d'éducation. A la même occasion, cette mesure est appliquée expressis verbis aux adoptions multiples.

Dans le texte actuel, aucune disposition n'est prévue pour régler la prolongation du congé en cas d'adoption multiple. Devant le silence du texte, l'on peut admettre que chaque enfant adopté ouvre droit à un nouveau congé. Or, les parents de jumeaux, triplés, etc. se trouvent alors défavorisés puisqu'ils ne peuvent prétendre qu'à une prolongation forfaitaire du congé.

La présente proposition remédie à cette situation discriminatoire, remettant ainsi les pendules à l'heure face au principe de l'égalité de chaque enfant devant la loi.

Etant donné que la caisse se voit confrontée, en cas de naissance ou d'adoption multiple, à des demandes tendant au congé parental pour un enfant et à l'allocation d'éducation pour l'autre enfant, il paraît utile de préciser que le choix du parent pour l'une ou l'autre prestation s'applique nécessairement à tous les enfants concernés.

2. Par mise en demeure en date du 25 octobre 2001, la Commission européenne estime que l'actuel alinéa 6 de l'article 3 de la présente loi qui dispose qu'en cas où les deux parents, remplissant les conditions, demandent tous les deux le congé parental, la priorité sera accordée à la mère, serait discrimina-

toire et contraire aux principes de l'égalité de traitement. En conséquence et pour éviter, le cas échéant, un recours de la Commission, il est proposé de modifier cette disposition en retenant un critère de règle de conflit entre les deux parents et donc de préséance qui ne relève pas d'un critère de sexe.

3. A l'instar des dispositions de non-cumul prévues par la loi modifiée du 1er août 1988, l'adaptation de l'article 10 de la loi du 12 février 1999 s'impose, d'abord en raison des innombrables problèmes de cumul de droits rencontrés par la CNPF sur le plan européen, et ensuite au regard du changement de la nature juridique de l'allocation d'éducation qui ne peut désormais être suspendue que pendant les seules périodes de paiement de l'indemnité au même parent, dès lors que les deux prestations concernent deux enfants différents. Actuellement, l'allocation d'éducation normale, c'est-à-dire versée jusqu'à l'âge de deux ans, est perdue du moment qu'intervient un congé parental pour un autre enfant.

La proposition nouvelle qui, dans l'attente d'une coordination communautaire, étend les règles de non-cumul internes à toute prestation non luxembourgeoise, offre désormais une base légale permettant à la caisse de demander la restitution de l'indemnité lorsqu'un bénéficiaire ne respecte pas l'interdiction de cumul. Il n'existe aucun autre moyen d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires, étant donné que la caisse ne peut pas opposer les règles nationales aux organismes étrangers qui attribuent les prestations prévues par leur législation en fonction des règles d'attribution qui leur sont propres.

A l'instar des nouvelles dispositions réglant le cumul de l'allocation d'éducation prolongée, des règles analogues sont prévues en ce qui concerne l'indemnité de congé parental. Si l'on doit constater que ces dispositions se recoupent dans le contexte national, elles sont cependant nécessaires de part et d'autre, puisque la comparaison se fait chaque fois avec l'autre prestation tant nationale que non luxembourgeoise.

En vue de mettre la législation nationale en accord avec la réglementation européenne, il a finalement paru nécessaire d'abandonner aux employeurs le droit d'accorder à leurs salariés un congé parental non indemnisé conformément à la directive européenne en la matière, c'est-à-dire de trois mois au minimum, au cas où les conditions d'attribution de l'indemnité parentale ne sont pas réunies et que la caisse est obligée de rejeter la demande en indemnisation.

En effet, comme l'indemnisation du congé est facultative aux termes de la directive précitée, les conditions d'attribution de l'indemnité, actuellement indissociables du droit au congé lui-même, tel qu'il est prévu par la loi luxembourgeoise, posent parfois un problème de conformité avec ladite directive et donnent partant lieu à des litiges.