



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. **Travaux concernant un projet de loi portant modification du Code de la sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne relatif au membre de Famille**
 - Continuation
2. **7434 Proposition de loi portant flexibilisation du congé parental et extension de l'exercice du congé parental aux grands-parents et modifiant 1. le Code du travail, 2. le Code de la Sécurité sociale, 3. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et 4. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**
 - Présentation de la proposition de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. **7437 Proposition de loi portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales**
 - Présentation de la proposition de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Francine Closener, M. Paul Galles, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Fred Keup, M. Charles Margue, M. Georges Mischo, M. Jean-Paul Schaaf, M. Marc Spautz

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Lammar, Mme Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la Caisse pour l'avenir des enfants, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. Travaux concernant un projet de loi portant modification du Code de la sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne relatif au membre de Famille

- Continuation

En tant que remarque préliminaire, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration Corinne Cahen fait part de son mécontentement vis-à-vis du groupe politique CSV qui, le 18 janvier 2021, a publié un communiqué de presse critiquant la réforme de l'allocation familiale de 2016 et accentuant que l'exclusion de certaines catégories d'enfants de l'octroi de l'allocation familiale va à l'encontre de ce que le groupe politique chrétien-social perçoit comme des valeurs fondamentales de la société¹. L'oratrice souligne que le Gouvernement procédait avec précaution et transparence lors de cette réforme et qu'il paraît donc insolite de s'attaquer à des faits accomplis il y a cinq ans.

Monsieur Marc Spautz (CSV) insiste que cette critique ne vise nullement les discussions menées au sujet de la réforme de 2016, mais dénonce le fait que l'on enlève le droit à l'allocation familiale à certains enfants.

Madame le Ministre rappelle à ce sujet qu'avant la réforme de 2016, on excluait d'autres catégories d'enfants, comme les enfants qui résident auprès d'un parent et dont l'autre parent est travailleur frontalier au Luxembourg. La loi du 23 juillet 2016² a comblé cette lacune en optant pour le critère de la filiation afin que tous les enfants d'un travailleur frontalier puissent bénéficier de l'allocation familiale³.

L'oratrice déplore, en outre, l'attitude du groupe politique CSV en ce que celui-ci émet des critiques sans proposer des pistes de solution. La ministre souhaite accentuer qu'elle ne souhaite aucunement faire de la politique sous prétexte de l'arrêt du 2 avril 2020 de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE » ou « Cour »)⁴.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) intervient pour souligner que l'arrêt en question donne une définition précise de la notion de « membre de famille »⁵ en considérant que l'égalité de traitement dont bénéficie le travailleur frontalier en vertu de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n°492/2011⁶ se réfère à la définition de « membre de la famille » de la directive

¹ Groupe politique CSV, communiqué de presse, « *Kindergeld: ein verbrieftes Recht eines jeden Kindes* », 18 janvier 2021, <https://csv.lu/2021/01/18/kindergeld-ein-verbrieftes-recht-eines-jeden-kindes/>.

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.

³ Article 270 du Code de la sécurité sociale.

⁴ CJUE, Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269.

⁵ CJUE, Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269, point 51.

⁶ Règlement (UE) n°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.

2004/38⁷ qui inclut, notamment, « le conjoint », le partenaire enregistré, les « descendants directs » du travailleur et de son conjoint, voire du partenaire enregistré⁸. Or, la solution préconisée par le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région ignorerait ce constat, ce qui mène à ce que l'orateur qualifie celle-ci comme la pire des solutions proposées.

L'orateur s'interroge, d'autant plus, sur ce qu'il advient des travailleurs intérimaires, des personnes qui cotisent sans pour autant disposer de revenus, des personnes incarcérées, etc. et suggère que la Commission de la Famille et de l'Intégration adopte la première solution proposée sous forme optimisée. La solution évoquée substitue le critère de l'entretien à celui de la filiation retenu en droit positif.

Madame Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE »), tient à souligner que l'arrêt sous rubrique établit que la législation en vigueur est discriminatoire sur la base du lieu de résidence en ce que les enfants des travailleurs non-résidents doivent remplir le critère de la filiation qui n'existe pas pour les enfants résidents. Le fait de remplacer le critère de la filiation par celui de l'entretien ne parvient pas à éliminer la discrimination sur base du lieu de résidence, comme on substitue un critère par un autre, tandis que les enfants résidents ne doivent ni faire preuve d'un lien de filiation envers un travailleur, ni démontrer qu'un travailleur non-résident pourvoit à leur entretien. Il faut dès lors agir au niveau du critère de la résidence, ce qu'accomplit la troisième solution. Celle-ci élimine ce critère et rattache l'octroi de l'allocation familiale au travailleur lui-même en se basant sur le critère de l'affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise ou non.

L'oratrice souhaite, de plus, souligner que la critique du groupe politique chrétien-social, qui décrie que l'on change de paradigme en transférant l'octroi de l'allocation familiale de l'enfant vers le travailleur, n'apparaît guère comme pertinente au vu de l'arrêt du 2 avril 2020. La CJUE a clairement réfuté l'argumentaire luxembourgeois qui visait à justifier la discrimination en cause par l'objectif d'octroyer un droit personnel à l'enfant⁹.

En réaction à la remarque de Monsieur Marc Baum (déi Lénk), l'oratrice considère que le droit de l'Union européenne (ci-après « UE » ou « Union ») n'est pas si univoque sur la définition du « membre de famille » que l'élu déi Lénk le prétend. Puisque le critère auquel fait référence la CJUE est l'« entretien » de l'enfant¹⁰ et que cette notion ne dispose pas de définition ni en droit national, ni en droit européen, il serait ainsi nécessaire d'en trouver une qui est praticable, ce qui paraît impossible.

Madame le Ministre ajoute à cela que la modification du régime de l'allocation familiale proposée n'a pas comme objectif de priver les enfants des travailleurs frontaliers de leur droit à l'allocation familiale.

Madame Myriam Schanck précise que l'objectif de la réforme de 2016 était d'inclure tous les enfants d'un travailleur frontalier dans le champ d'application de l'allocation familiale sans avoir égard à la distinction entre enfants nés dans le mariage et enfants nés hors du mariage et sans prendre en compte si l'enfant fait partie du ménage du travailleur en question ou non.

⁷ 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.

⁸ Article 2, point 2 de la directive 2004/38.

⁹ CJUE, Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269, point 60.

¹⁰ CJUE, Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269, points 50 et 71.

Le lien de filiation a ainsi été le seul critère retenu en ce que celui-ci n'est guère susceptible d'être modifié, qu'il est aisément définissable et qu'il est facile de prouver un lien de filiation, contrairement au critère de la prise en charge.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) juge tout de même que la troisième solution proposée enfreindrait à la jurisprudence de la Cour.

Madame Myriam Schanck s'oppose à la conception de Monsieur Marc Baum (déi Lénk) en ce que la solution en question supprime le critère du lieu de résidence, qui a été repéré par la CJUE comme étant discriminatoire. Ainsi, l'oratrice estime que la troisième solution est la plus adéquate et éviterait que l'on se fasse de nouveau pointer du doigt par la CJUE.

En relation avec une intervention de Monsieur Marc Spautz (CSV) concernant la réforme de 2016, l'oratrice précise que la notion de « ménage », voire de « groupe familial » a complètement disparu, parce que le législateur a décidé de passer au critère du lien de filiation afin de déterminer l'éligibilité d'un enfant à se voir octroyer une allocation familiale. Cette modification a eu lieu afin d'inclure tous les enfants d'un travailleur non-résident, nonobstant que ceux-ci ne fassent pas partie du ménage du travailleur concerné.

Monsieur Marc Spautz (CSV) s'interroge sur la possibilité d'introduire soit le critère du ménage, repris avant la réforme de 2016, soit le critère de l'entretien en ce qu'il serait possible de demander des preuves de la part du travailleur non-résident concerné en matière de composition de ménage et de prise en charge.

Madame Myriam Schanck souligne qu'il ne s'agit pas ici d'une problématique liée aux preuves que l'on pourrait demander aux travailleurs, mais que la notion de « ménage » n'est pas fiable en tant que critère principal et que la notion d'« entretien » est indéfinissable, de manière à ce qu'aucune des propositions ne soit praticable.

Le représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région réagit aux déclarations de Monsieur Marc Baum (déi Lénk) en signalant que la troisième proposition met à pied égal les travailleurs résidents et non-résidents, de manière à ce qu'il n'existe plus de discriminations sur base du lieu de résidence, ce qui mettrait la législation luxembourgeoise en conformité avec la jurisprudence de la Cour.

Monsieur Fred Keup (ADR) s'interroge sur la possibilité d'interjeter appel contre la décision de la CJUE.

Madame Myriam Schanck indique que la législation de l'UE ne permet pas d'interjeter appel contre une décision préjudicielle de la CJUE¹¹.

Monsieur Fred Keup (ADR) s'intéresse, de plus, à la procédure qu'entame la CAE en cas de fraude en matière d'allocations.

Madame Myriam Schanck explique que la CAE procède effectivement à des contrôles et que les fraudes se présentent très rarement.

En aval, l'oratrice spécifie qu'il n'est pas possible de revenir à la législation en vigueur avant la modification de 2016 en ce que celle-ci aurait également été discriminatoire envers les travailleurs non-résidents sur base de leur lieu de résidence. La troisième solution proposée serait la seule viable en dépit des contestations de la part de certains membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration.

¹¹ Protocole n°3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) rappelle que la Cour établit dans son arrêt du 2 avril 2020 une définition de la notion de « membre de la famille » applicable à l'allocation familiale telle que prévue par la législation luxembourgeoise en combinant les prescriptions de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2011 et de l'article 2, point 2 de la directive 2004/38. Celle-ci inclut tant les enfants du travailleur que les enfants du conjoint du travailleur.

En guise de conclusion, Madame le Ministre Corinne Cahen appelle à ce que l'on trouve une solution praticable et propose une entrevue complémentaire entre les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration et Madame Myriam Schanck afin que l'on puisse parvenir à une solution qui émane d'un consensus entre toutes les parties en cause.

2. 7434 Proposition de loi portant flexibilisation du congé parental et extension de l'exercice du congé parental aux grands-parents et modifiant 1. le Code du travail, 2. le Code de la Sécurité sociale, 3. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et 4. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

La Commission de la Famille et de l'Intégration décide de reporter le débat afférent à la proposition de loi sous rubrique à la réunion du 26 janvier 2021.

3. 7437 Proposition de loi portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales

La Commission de la Famille et de l'Intégration décide de reporter le débat afférent à la proposition de loi sous rubrique à la réunion du 26 janvier 2021.

*

Luxembourg, le 20 janvier 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Noah Louis

Le Président de la Commission de la Famille et de
l'Intégration,
Max Hahn