



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 4 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 13 octobre 2020 (réunion jointe avec la Commission de la Mobilité et des Travaux publics), des 12, 20 et 26 janvier 2021, du 2 février 2021, des 1^{er} et 19 avril 2021 (réunions jointes avec la Commission de la Santé et des Sports) ainsi que du 27 avril 2021
2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)
- Rapporteur : Monsieur Paul Galles

- Chapitre concernant le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
3. 7828 Projet de loi portant sur la modification de :
1° du Code de la sécurité sociale ;
2° du Code du travail ;
3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux

- Présentation du projet de loi

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Jean-Paul Schaaf, Mme Simone Asselborn-Bintz, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Claude Lamberty remplaçant M. Gilles Baum, M. Charles Margue, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz

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

M. Pierre Lammar, Président du Fonds national de solidarité, 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. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul Galles, M. Fred Keup, M. Serge Wilmes
M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 13 octobre 2020 (réunion jointe avec la Commission de la Mobilité et des Travaux publics), des 12, 20 et 26 janvier 2021, du 2 février 2021, des 1^{er} et 19 avril 2021 (réunions jointes avec la Commission de la Santé et des Sports) ainsi que du 27 avril 2021

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. 7811 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2019)

Le volet du rapport d'activité de l'Ombudsman (2019) concernant le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région est divisé en deux parties¹, la première porte sur les cas recueillis en relation avec le Fonds national de solidarité (ci-après « FNS ») et la deuxième sur les affaires concernant la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE ») ; la présentation des différentes activités de l'Ombudsman suivra cet ordre.

Monsieur Pierre Lammar, Président du FNS, procède à l'exposition des divers différends en ajoutant certaines précisions.

Ainsi, en ce qui concerne le revenu d'inclusion sociale (ci-après « REVIS »), il est fait mention d'une personne recueillie par pitié que l'on exclut par dérogation aux dispositions générales de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale² de la communauté domestique d'accueil, afin de considérer les membres du ménage accueillant comme faisant partie d'une communauté domestique différente de celle que forme la personne recueillie de manière à ce que ce ménage renferme exceptionnellement deux communautés domestiques ayant distinctement droit au REVIS³. Cette dérogation à la norme est néanmoins conditionnée par l'arrivée immédiate de la personne recueillie dans le ménage d'accueil après la sortie de celle-ci d'un des établissements limitativement énumérés dans la loi modifiée du 28 juillet 2018

¹ Voyez <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2019.pdf>, pp.61-75.

² Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant modification

1° du Code de la Sécurité sociale ;

2° du Code du travail ;

3° de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;

4° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

5° de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;

6° de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ;

7° de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°630, 30 juillet 2018).

³ Article 4 (3) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

relative au revenu d'inclusion sociale⁴; il s'agit ici d'un foyer d'accueil pour personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

Or, la personne en question n'a pas été immédiatement recueillie par le ménage en question en ce qu'elle avait commencé des études universitaires et habitait dans un logement pour étudiants de manière à ce qu'elle s'est vue privée du bénéfice de la disposition dérogatoire au régime commun en matière de détermination de la communauté domestique en vue de l'octroi du REVIS.

L'orateur informe la Commission de la Famille et de l'Intégration que la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale est sans équivoque en la matière et qu'il a dès lors été impossible de déroger aux dispositions exceptionnelles de l'article 4 (3) en ce que cela mènerait à une situation discriminatoire par rapport aux personnes ne pouvant pas bénéficier de la dérogation susmentionnée.

Le rapport annuel de l'Ombudsman (2019) évoque également la condition de résidence limitant l'octroi du REVIS aux personnes qui résident de manière effective et continue sur le territoire luxembourgeois tout en accordant une période d'absence de 35 jours aux personnes concernées⁵. Au-delà des 35 jours d'absences accordés, il n'est plus possible de se prévaloir du bénéfice du REVIS. Dans le cas impliquant l'Ombudsman, le demandeur prétend ne pas avoir été suffisamment informé de ces modalités, ce que conteste le FNS menant à une situation de parole contre parole impossible à résoudre.

Le FNS applique encore une procédure spécifique pour le traitement des allocations d'activation. Ainsi, au début de la mesure d'activation, et dans le cas où l'intéressé perçoit encore une allocation d'inclusion, la mise en compte de l'allocation d'activation est décalée d'un mois, ceci pour éviter un trop-payé et pour permettre aux personnes de percevoir encore l'allocation d'inclusion, payée au début du mois, alors que l'allocation d'activation n'est payée qu'à la fin du mois comme un salaire. Cette procédure a pour conséquence qu'en fin de mesure, la mise en compte de l'allocation d'activation est prolongée d'un mois, afin de compenser le mois correspondant au début de la mesure qui n'avait pas été considéré. Il en résulte que pendant un mois aucune allocation n'est payée pendant un mois. Dans la majorité des cas, ceci ne porte pas à conséquence au niveau de l'affiliation qui reste garantie pendant 3 mois même si la personne ne perçoit pas d'allocation.

L'orateur précise que la personne concernée ne serait que dépourvue du bénéfice de la sécurité sociale à la fin de la mesure d'activation, si elle n'était pas affiliée pendant les 6 mois qui précèdent cette période transitoire. La pratique susmentionnée permet en fait d'éviter qu'un surplus soit payé à la personne concernée. Or, le FNS reconnaît que ce système, même s'il s'avère généralement favorable pour les bénéficiaires, peut désavantager certaines personnes dans des cas spécifiques de manière à ce qu'il a été décidé de ne plus recourir à cette pratique. Il s'en suit que les montants qui auraient été indûment versés à un demandeur devront être récupérés par le FNS, qui se montre pourtant flexible.

Pour ce qui est de l'allocation de vie chère (ci-après « AVC »), l'orateur mentionne que la plupart des contestations se réfèrent aux conditions d'octroi de l'AVC, c'est-à-dire l'introduction d'une demande complète, d'un relevé d'identité bancaire (ci-après « RIB ») et d'une demande signée par tous les membres d'un ménage.

En cas d'introduction d'une demande incomplète, le FNS adresse un courrier à la personne concernée priant cette dernière de fournir les données, voire pièces manquantes endéans 30 jours à partir de la réception dudit courrier. En raison des contestations récurrentes prétendant

⁴ *Idem.*

⁵ Article 3 (1) i) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

qu'aucun courrier de ce genre n'ait été reçu, l'Ombudsman se demande s'il ne serait pas opportun d'adresser cette catégorie de courrier par lettre recommandée afin que l'on puisse retracer avec certitude l'acheminement des lettres informant les personnes concernées de de leurs demandes incomplètes.

L'orateur concède que cela est une possibilité si tel est le souhait en précisant que cela engendrerait 4 000 lettres recommandées. Il est aussi fait mention que lorsque certaines pièces non-essentiels manquent à un dossier, mais se trouvent dans un autre dossier concernant la même personne, il est possible de puiser dans ce deuxième dossier afin de compléter le premier. Ceci n'est cependant pas possible pour toutes pièces essentielles au dossier comme notamment le RIB ; Monsieur Pierre Lammar souligne que l'introduction répétée du RIB peut contribuer à la prévention de fraude. Le FNS fait cependant preuve d'une certaine flexibilité en téléphonant par exemple aux personnes afin de les informer de l'état incomplet de leurs demandes, tout en avisant les offices sociaux de l'importance d'informer les personnes qu'il est impératif que leurs demandes soient complètes au moment de leur introduction.

Un cas spécifique s'est posé dans lequel une personne a changé de ménage tandis que sa communauté domestique d'origine faisait déjà l'objet d'une demande d'AVC, ce qui a posé obstacle à la demande formulée par la communauté domestique de laquelle la personne fait dorénavant partie. Une adaptation du régime de l'AVC s'avère peu opportune en ce que cela poserait plusieurs problèmes aux niveaux juridique et technique concernant par exemple la détermination des revenus du ménage.

En deuxième lieu, Madame Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la CAE, reçoit la parole et présente le point de vue de la CAE concernant les deux cas repérés à son égard.

Le premier cas concerne les personnes adultes qui sont inscrites dans un parcours scolaire qui s'effectue à distance et qui, par conséquent, ne remplissent pas les conditions afférentes à l'octroi de l'allocation familiale au-delà des 18 ans révolus⁶. L'oratrice souligne que l'inscription dans un établissement scolaire n'implique non seulement la présence aux cours, mais également un encadrement non-négligeable dont l'étudiant ne bénéficie pas s'il suit des cours à distance. L'oratrice débout ainsi les allégations de discrimination à l'appui d'une réponse préjudicielle émise par la Cour constitutionnelle à l'occasion d'une question de la part du Conseil arbitral de la sécurité sociale⁷ qui a été transmise à l'Ombudsman afin de prévenir des interventions futures.

Le deuxième cas a été résolu par équité, il est dès lors renvoyé au rapport pour tous renseignements supplémentaires.

Échange de vues

Monsieur Charles Marque (déi gréng) s'interroge sur l'avancement de la digitalisation au sein du FNS et si l'établissement de dossiers digitaux permettrait d'éviter que les demandeurs d'allocations doivent introduire certaines pièces à multiples reprises.

Monsieur Pierre Lammar indique que la digitalisation pose encore problème au FNS qui dépend du Centre commun de la sécurité sociale (ci-après « CCSS ») en ce qu'il faudrait que l'on procède à ce que l'on appelle « *input scanning* » qui consiste à digitaliser chaque document introduit ; cela entraînerait une charge incommensurable aux yeux de l'orateur. Ce

⁶ Article 271 (2) du Code de la sécurité sociale.

⁷ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 février 2021, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°169.

dernier souligne d'autant plus que la réintroduction de certaines pièces permet au FNS d'effectuer un contrôle qui contribue à déjouer certaines tentatives de fraude.

Monsieur Marc Spautz (CSV) salue la flexibilité du FNS et de la CAE et se demande s'il faudra procéder à des adaptations législatives ou réglementaires, si l'on concède à effectuer certaines ouvertures ou s'il suffira qu'une note interne soit adoptée.

Monsieur Pierre Lammar précise que les dispositions législatives doivent être modifiées par des normes de même qualité, il en est de même pour les actes réglementaires. Par conséquent, si l'on souhaite modifier le régime du REVIS, il faudra modifier la loi relative au revenu d'inclusion sociale et si l'on souhaite faire de même quant à l'AVC, il sera nécessaire de modifier le règlement du Gouvernement relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2021⁸. Or, il est également possible que le comité directeur du FNS prenne des décisions au cas par cas en matière d'application de la loi et des sanctions, si cela s'avère opportun et admis. Une telle marge de manœuvre existe par exemple en matière du REVIS en vertu de l'article 3 (2) de la loi relative au revenu d'inclusion sociale.

- 3. 7828 Projet de loi portant sur la modification de :**
1° du Code de la sécurité sociale ;
2° du Code du travail ;
3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaire communaux

Madame le Ministre Corinne Cahen procède à la présentation générale du projet de loi n°7828 et de ses antécédents.

Ainsi, il est fait mention de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE » ou « Cour ») du 2 avril 2020 dans lequel la Cour déclare les dispositions luxembourgeoises afférentes à l'allocation familiale discriminatoires en ce que l'enfant d'un travailleur résident n'est pas soumis à la condition d'une filiation établie envers un parent travaillant au Luxembourg par opposition aux enfants d'un travailleur non-résident. Le présent projet de loi vise à combler cette lacune et constitue par conséquent la continuation des discussions tenues en commission dudit arrêt⁹.

L'oratrice concède qu'en transférant le droit à l'octroi de l'allocation familiale au parent, le projet de loi entraîne un changement de paradigme en ce que la législation luxembourgeoise conférerait ce droit de longue date à l'enfant. Or, la situation factuelle ne se verra guère modifiée par ce changement ; en réalité, la large majorité des allocations familiales distribuées est virée aux parents de l'enfant bénéficiaire en raison du statut légal de l'enfant mineur.

Rares seront les enfants qui se verront exclus du bénéfice de l'allocation familiale sous le régime modifié, tel que prévu par le projet de loi sous rubrique, même si bien entendu les enfants n'auront plus droit à l'allocation familiale, mais leurs parents. Le nouveau critère déterminant étant l'affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise, les catégories de parents qui ne tomberont plus dans le champ d'application du nouveau régime de l'allocation familiale sont les fonctionnaires des institutions européennes, les personnes vivant de leurs fortunes et les étudiants qui ne travaillent pas.

⁸ Règlement du Gouvernement en Conseil du 20 novembre 2020 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2021, (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°963, 3 décembre 2020).

⁹ Réunions des 12 et 20 janvier, du 2 février et du 8 mars 2021, P.V. FAIN 05, 06, 08, 09.

L'oratrice souligne que les étudiants qui se verront privés du bénéfice de l'allocation familiale pourront escompter la clémence du Conseil d'Administration de la CAE afin de bénéficier d'une dérogation conformément à l'article 269 (4) du Code de la sécurité sociale. De plus, il est évoqué que la période transitoire permettra aux bénéficiaires actuels, qui ne seront plus éligibles à l'octroi de l'allocation familiale sous le nouveau régime, de continuer à bénéficier de l'ancien régime jusqu'à ce que l'enfant ne remplisse plus les conditions actuelles afférentes à l'allocation familiale.

La deuxième grande modification concerne le congé parental et donne également suite à un arrêt de la CJUE, cette fois-ci du 25 février 2021¹⁰. La Cour déclare la législation luxembourgeoise discriminatoire en ce qu'elle dispose qu'il est nécessaire d'être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise au moment de la naissance de l'enfant afin de pouvoir bénéficier du congé parental, ce qui désavantagerait les parents affiliés à l'étranger qui viendraient travailler au Luxembourg après la naissance de leur enfant. Ainsi, il a été décidé de modifier le texte de manière à ce que la condition déterminante en matière d'octroi de l'allocation familiale soit le fait d'avoir travaillé au moins 12 mois avant la survenance de l'enfant.

Également annoncé lors d'une réunion en commission, le projet de loi sous rubrique réintroduit l'indexation de l'allocation familiale à partir du 1^{er} janvier 2022 en cohérence avec l'accord de coalition.

L'oratrice note qu'elle a, de même, jugé opportun de saisir l'occasion afin de procéder à un toilettage de certaines autres dispositions. Seront ainsi effectuées les modifications suivantes :

- À l'article 271 du Code de la sécurité sociale, la terminologie utilisée pour désigner les établissements scolaires est actualisée ;
- L'allocation spéciale supplémentaire pour enfants handicapés sera dotée d'une base légale plus précise en incluant aussi la possibilité de requérir des avis d'experts ;
- Le régime de prescription des arrérages non payés des prestations familiales sera allégé de certaines imprécisions et incohérences ;
- Le Conseil d'Administration de la CAE sera complété par des fonctionnaires sur requête du ministère des Finances ; l'État pourvoit quasiment l'entièreté du budget de la CAE ce qui a motivé la demande du ministère des Finances ;
- Le congé parental sera adapté afin de préciser le régime relatif aux parents qui détiennent plusieurs contrats de travail.

En ce qui concerne l'impact financier, le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région escompte les coûts suivants pour l'année civile 2022:

- La modification du régime de l'allocation familiale est supposée avoir un impact neutre sur les finances publiques ;
- L'extension du congé parental est censée générer des coûts à hauteur de 4,6 millions d'euros ;
- La ré-indexation de l'allocation familiale engendrera des dépenses s'élevant à 17,6 millions d'euros.

Échange de vues

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) soulève qu'à l'article 271 (2) b) du Code de la sécurité sociale, le législateur se réfère toujours à l'« éducation différenciée », terminologie devenue obsolète. On devrait par conséquent la modifier dans le contexte du toilettage de texte proposé ci-dessus.

¹⁰ CJUE, Arrêt du 25 février 2021, *XI c. Caisse pour l'avenir des enfants*, C-129/20, ECLI:EU:C:2021:140.

L'oratrice s'interroge, de plus, sur les dispositions transitoires et leur effet quant aux personnes qui ne remplissent plus les conditions, telles que modifiées par le présent projet de loi, auxquelles est soumis l'octroi de l'allocation familiale, notamment en référence au cas de figure des étudiants évoqué ci-dessus.

Madame le Ministre Corinne Cahen précise que les personnes qui, avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi sous forme de loi, remplissent les conditions de l'ancien régime de l'allocation familiale continueront à bénéficier de ce régime jusqu'à ce que leur situation de vie ne soit plus conforme aux conditions légales qui existaient avant la présente modification. En ce qui concerne les étudiants devenus parents, ils ne remplissent pas les conditions telles que prévues par ledit projet de loi auxquelles est soumis l'octroi de l'allocation familiale. Or, comme indiqué ci-dessus et lors des discussions préalables au dépôt du présent projet de loi, le Conseil d'Administration de la CAE pourra tout de même déroger ponctuellement aux prescriptions légales en vertu de l'article 269 (4) du Code de la sécurité sociale tel que modifié. Il est également mis en exergue que de tels cas de figure ne se posent que très rarement.

Dans le même ordre d'idées, Monsieur Charles Margue (déi gréng) soulève la question d'une éventuelle polémique qui pourrait survenir en relation avec l'exclusion des étudiants devenus parents et tombant sous le régime réformé de l'allocation familiale. Serait-il possible d'émettre une prise de position officielle de la part de la CAE, voire du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région indiquant que la CAE peut faire valoir une certaine magnanimité en vertu de la marge de manœuvre qui lui est réservée par l'article 269 (4) du Code de la sécurité sociale afin d'éviter de provoquer un tollé.

Madame Myriam Schanck, de concert avec Madame le Ministre Corinne Cahen, souligne que le cas d'espèces ne survient que de manière extrêmement rare et qu'il s'avère dès lors improbable qu'une polémique à ce sujet pourrait émerger. L'oratrice note qu'au cours de son expérience au sein de la CAE, elle a connu 3 cas d'étudiants demandeurs d'une allocation familiale. D'autant plus, la CAE a d'ores et déjà fait preuve d'une certaine clémence dans d'autres cas comme le montre le rapport d'activité de l'Ombudsman évoqué ci-dessus.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) requiert des précisions en ce qui concerne l'octroi de l'allocation familiale si les parents de l'enfant en question se trouvent dans une situation précaire qui leur rend impossible de s'occuper de leur enfant ; ce serait le cas pour les parents incarcérés ou sans domicile fixe.

Madame le Ministre Corinne Cahen indique que ces enfants ne tombent généralement pas entre les mailles du filet social, qu'ils seront pris en charge par une des institutions ou organisations actives dans la matière et que la demande de l'allocation familiale incombera dès lors à ces intervenants. L'oratrice mentionne, en outre, qu'elle n'a pas connaissance d'enfants qui vivraient sans domicile fixe au Luxembourg.

Monsieur Marc Spautz (CSV) soulève la question de l'opportunité de diviser le présent projet de loi en ce que la ré-indexation de l'allocation familiale est censée être appliquée dès le 1^{er} janvier 2022 et qu'il se peut que les travaux parlementaires au sujet des autres volets du projet de loi n°7828 prennent une envergure qui rendra impossible de l'adopter en temps utile.

Madame le Ministre Corinne Cahen conçoit que cela soit une possibilité, mais souhaite attendre l'avancement desdits travaux parlementaires avant de prendre une décision prématurée.

Monsieur Marc Spautz (CSV) s'interroge, en aval, sur les montants indiqués concernant l'impact financier du projet de loi sous rubrique et sur les calculs sous-jacents.

Madame Myriam Schanck indique que le calcul des coûts afférents à la ré-indexation n'a pas posé problème en ce que ces montants sont facilement déterminables. Or, en ce qui concerne les dépenses supplémentaires générées par la refonte du congé parental, il est impossible de livrer des chiffres exacts en raison de l'imprévisibilité de l'impact de cette réforme sur le nombre de nouvelles demandes de congé parental. L'oratrice précise que depuis 1999, 11 litiges ont été introduits en relation avec la disposition jugée discriminatoire par la CJUE en matière du congé parental, ce qui représente un nombre peu élevé à ses yeux.

*

Luxembourg, le 04 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Noah Louis

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