

N° 7828⁴**N° 7788⁶****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

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

PROPOSITION DE LOI

portant modification du livre IV du Code de la sécurité sociale en vue d'augmenter le montant de l'allocation familiale et d'introduire une allocation complémentaire pour familles nombreuses

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(9.12.2021)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi n°7828 a pour objet de rendre conforme les conditions d'octroi de l'allocation familiale et du congé parental au droit européen à la suite de deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne tout en procédant, à un léger toilettage de texte pour redresser quelques imprécisions et incohérences.

La Chambre des Métiers prend note de ces modifications, mais elle regrette que le projet de loi avisé ne consacre pas une revue plus fondamentale du système actuelle pour intégrer de manière proactive davantage de critères de sélectivité sociale à l'occasion de l'octroi des allocations familiales. Elle reste convaincue qu'une politique familiale prévoyante doit obligatoirement inclure une approche plus nuancée permettant d'intégrer des critères sociaux particuliers qui tiennent nécessairement compte de la situation socio-économique des familles concernées.

Le projet de loi vise également à réintroduire une indexation automatique des allocations familiales. Cette mesure met en péril une politique prévoyante dans le domaine des transferts sociaux et elle va à l'encontre de la situation économique de sortie de crise actuelle, laquelle appelle à la prudence en termes de dépenses budgétaires. L'indexation automatique est dénuée de sélectivité sociale, ce qui est irresponsable au regard des défis actuels en matière de problèmes sociaux au regard des couches de population défavorisées ; de la nécessité de viser des finances publiques saines et durables ; et de préserver à terme la compétitivité de l'économie. Dès lors, la Chambre des Métiers marque son désaccord et demande au Gouvernement de reconsidérer le projet de texte en prenant en considération un

certain nombre d'alternatives visant à rendre le système plus équitable par rapport aux besoins des enfants et des familles en situation de précarité sociale.

Quant à la proposition de loi n°7788, la Chambre des Métiers se rallie aux conclusions reprises dans la prise de position du Gouvernement et désapprouve les deux mesures projetées dans ladite proposition de loi.

*

Par ses lettres du 21 mai et du 24 juin 2021, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers respectivement au sujet du projet de loi n°7828 et au sujet d'une prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi n°7788 (ci-après, la « Prise de position »).

Dans un souci d'efficacité et eu égard à la communauté d'objet du projet de loi et de la Prise de position, notamment en ce qui concerne les allocations familiales, la Chambre des Métiers rend un avis unique relatif à ces deux textes.

Le projet de loi poursuit l'objectif d'une modification des conditions d'octroi de l'allocation familiale et du congé parental pour donner suite à deux arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne¹ (ci-après, la « CJUE », « arrêt de 2020 » et « arrêt de 2021 ») qui juge que la teneur actuelle des dispositions relatives à l'attribution de l'allocation familiale et du congé parental est contraire au droit européen.

Au-delà de l'effort de mise en conformité avec le droit européen, le projet de loi vise également à réintroduire, à compter du 1^{er} janvier 2022, l'indexation de l'allocation familiale telle que prévue par l'accord de coalition 2018-2023, ainsi qu'à procéder à un toilettage de texte pour évincer quelques imprécisions ou incohérences.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a également été saisie en date du 24 juin 2021, pour aviser sa Prise de position par rapport à la proposition de loi, déposée par le député Marc Spautz en date du 11 mars 2021. Elle entend se prononcer tant sur le fonds de cette dernière que sur la Prise de position du Gouvernement à proprement parler, dans la mesure où la proposition de loi et la Prise de position du Gouvernement touchent au système d'attribution et d'octroi des allocations familiales.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers se limite à commenter les modifications prévues par le projet de loi dans le domaine des allocations familiales, de l'octroi du congé parental ainsi que de la réintroduction projetée de l'indexation de l'allocation familiale.

1.1. Considérations relatives aux conditions d'octroi des allocations familiales

Le projet de loi vise à adapter les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale qui, notamment, ont été jugés contraires au droit européen dans l'arrêt de 2020.

En effet, la réforme fondamentale opérée en 2016, par le biais de la loi du 23 juillet 2016 par rapport aux allocations familiales, consistait à conférer à tout travailleur au Luxembourg un droit à l'allocation familiale pour ses propres enfants sans obligation de preuve d'une résidence commune avec les enfants, ni d'une quelconque charge. Ce droit à l'allocation familiale attribué, *in fine*, à l'enfant en tant que tel, avait néanmoins comme corollaire que les enfants résidant avec le travailleur luxembourgeois mais ne disposant pas de lien de filiation avec ce dernier, étaient exclus du bénéfice des allocations familiales.

La CJUE a remis en cause la formulation de ce droit personnel de l'enfant dans la mesure où elle considère que le fait de lier les allocations familiales à une condition de résidence au Luxembourg pour les enfants constitue une discrimination envers les travailleurs qui sont employés au Luxembourg et

¹ Arrêt C-802/18 CJUE du 2 avril 2020 concernant les conditions d'octroi de l'allocation familiale (ci-après, « **arrêt de 2020** »), et l'arrêt C-129/20 CJUE du 25 février 2021 concernant les conditions d'octroi du congé parental (ci-après, « **arrêt de 2021** »).

qui résident dans d'autres Etats membres de l'Union Européenne. La CJUE observe à cet égard effectivement que les prestations familiales ne peuvent, en raison de leur nature même, être considérées comme dues à un individu indépendamment de sa situation familiale.

Considérant cette remise en question de la solution retenue en 2016, le projet de loi sous avis change de cap en remplaçant le droit personnel de l'enfant par le droit du parent travailleur, afin de permettre une égalité de traitement entre le travailleur résident et le travailleur frontalier. Le fait de dériver le droit aux allocations familiales du statut de travailleur au Grand-Duché, au lieu de consacrer le droit personnel de l'enfant est un changement de paradigme dans le droit social luxembourgeois qui s'avère donc nécessaire au regard du droit européen.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers prend acte des différentes solutions explorées par les auteurs du projet de loi sous avis, tout en consacrant ses commentaires à la solution finalement retenue par les auteurs, à savoir de rattacher le droit à l'allocation familiale à l'activité professionnelle du parent (i.e. son affiliation au système de sécurité sociale luxembourgeois) et de restreindre l'accès à l'allocation aux enfants qui présentent un lien de filiation avec ledit parent.

Les changements opérés aux articles 269 et 270 du Code de la Sécurité Sociale permettent aux auteurs du projet de loi avisé de pirouetter une des critiques fondamentales avancées par la CJUE dans son arrêt de 2020 concernant la définition de « membre de famille » en la faisant disparaître du nouveau texte. Sans évaluer la pertinence de cette modification au regard du droit européen, la Chambre des Métiers estime que la formulation retenue finalement par les auteurs a le mérite d'être claire et son approche est peu équivoque.

Au-delà du texte soumis pour avis, et de manière plus conceptuelle, la Chambre des Métiers aurait néanmoins souhaité que les auteurs du projet de loi sous rubrique prennent le courage d'adresser certaines critiques de longue date du système actuel des allocations familiales qui ne sont pas remis en cause par la justice européenne ou encore par le présent projet de loi. En effet, la Chambre des Métiers regrette que le projet de loi avisé n'intègre toujours pas davantage des critères de sélectivité sociale dans l'octroi des allocations familiales ; et ce faisant, le Gouvernement contredit son propre objectif primaire dans ce domaine, *i.e.* de savoir si une prestation spécifique a toujours sa raison d'être eu égard aux besoins réels des enfants et des familles.

Une orientation plus « sociale » des prestations pourrait consister, par exemple dans un système de réduction des allocations familiales au-delà d'un certain seuil de revenu du ménage ou encore dans la constitution d'une véritable matrice des prestations familiales et des autres transferts sociaux, tout en comportant une mise en relation de ces dernières avec les besoins de différents types de familles (e.g. les familles monoparentales)². La Chambre des Métiers reste convaincue qu'une politique familiale prévoyante digne de cette qualification doit obligatoirement inclure une approche plus nuancée permettant d'intégrer des critères sociaux particuliers et tenir compte de la situation socio-économique des familles concernées.

1.2. Considérations relatives aux conditions d'octroi du congé parental

Le projet de loi avisé procède également à un allègement des conditions d'octroi du congé parental à la suite de l'arrêt de 2021. En effet, la loi luxembourgeoise prévoit actuellement que le congé parental ne peut être attribué que sous la double condition que le travailleur soit affilié auprès de la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'un contrat de travail au Luxembourg existant, d'une part, depuis au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental et, d'autre part, au moment de la naissance ou de l'accueil du ou des enfants à adopter.

La CJUE, amenée à se prononcer sur ces conditions cumulatives, a jugé que ces conditions cumulatives sont contraires au droit européen et que, dès lors, la loi luxembourgeoise ne peut pas subordonner le droit à un congé parental d'un parent à la condition que celui-ci travaille au Luxembourg au moment de la naissance ou de l'adoption de son/ses enfant(s).

² Pour plus de détails sur ces orientations plus sociales, voir notamment l'avis de la Chambre des Métiers du 17 mars 2016 relatif au projet de loi n°6832 portant réforme des prestations familiales (devenu la 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).

Le projet de loi sous avis prévoit ainsi le maintien de la simple condition de l'occupation sans interruption d'un emploi sur le territoire national avec son affiliation obligatoire pendant une période de douze mois précédant immédiatement le début du congé parental.

La Chambre des Métiers peut approuver cette modification en ce qu'elle permet de mettre le droit luxembourgeois en conformité avec le droit européen, sans changer fondamentalement l'octroi du congé parental pour le côté patronal³.

1.3. Considérations relatives à la ré-indexation de l'allocation familiale

Le projet de loi sous avis prévoit par ailleurs de réintroduire l'indexation de l'allocation familiale en modifiant l'article 272 du Code de la sécurité sociale à partir du 1^{er} janvier 2022. Sur base des annonces du Premier ministre lors de son discours sur l'état de la Nation du 21 octobre 2021⁴, l'adaptation se fera rétroactivement au 1^{er} octobre 2021. A noter dans ce contexte que la Prise de position (avisée plus particulièrement dans le chapitre 2 du présent avis) touche également à une ré-indexation, mais avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019.

La Chambre des Métiers déplore que le Gouvernement prévoie d'abandonner la désindexation des allocations familiales décidée en 2006 et vise à réintroduire l'indexation automatique, dans le contexte inflationniste actuel et socio-économique finalement assez similaire à 2006. Cette décision, à laquelle la Chambre des Métiers ne peut que s'opposer, met en danger une gestion raisonnable des prestations familiales en court-circuitant les possibilités politiques d'ajustement de ces dernières en fonction de l'évolution socio-économique du pays.

Dans le contexte actuel de tendances inflationnistes importantes, le choix d'une ré-indexation de l'allocation familiale est potentiellement très coûteux pour le budget de l'Etat luxembourgeois, surtout lorsqu'il s'agit de réduire le déficit accumulé à l'horizon 2024, et de surcroît sur l'arrière fond de la crise sanitaire qui n'est pas encore surmontée. Couplée à la déresponsabilisation des pouvoirs publics à cet égard, l'indexation automatique est dénuée de sélectivité sociale, ce qui est irresponsable au regard des défis actuels en matière d'élimination de la précarité sociale et de la nécessité de viser des finances publiques saines et durables.

Dès lors, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de reconsidérer le projet de texte en prenant en considération un certain nombre d'alternatives visant à rendre le système plus équitable par rapport aux besoins des enfants et des familles concernés. La Chambre des Métiers préconise ainsi une adaptation du système actuel par le biais d'une évaluation et d'une analyse en profondeur des besoins des différents types de famille. Cette analyse détaillée permettrait effectivement d'ajouter une multi-dimensionnalité au système actuel pour cibler de manière plus précise les familles en besoin tout en transformant les prestations sociales en un réel outil de transfert social.

En négligeant une analyse granulaire des besoins et de la sélectivité sociale au bénéfice de la solution simpliste de l'indexation, le projet de loi met en avant une prestation dite « sociale », qui ne vise plus les ménages les plus modestes, mais toute la population travaillante. La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas jugé utile d'introduire davantage de sélectivité sociale concernant l'octroi des allocations familiales en mettant en avant le principe de la capacité contributive des ménages pour ainsi réduire le risque d'exposition à la pauvreté.

3 Pour une vue d'ensemble des critiques fondamentales du congé parental, voir l'avis de la Chambre des Métiers du 29/04/2016 relatif au projet de loi n°6935 portant réforme du congé parental (devenu la loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental et modifiant 1° le Code du travail ; 2° le Code de la sécurité sociale ; 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 5° la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 6° la loi modifiée du 14 mars 1988 portant création de congés d'accueil pour les salariés du secteur privé ; 7° la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ; 8° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail.

4 Cette annonce ayant été confirmée entretemps par la publication du projet de budget étatique pour l'exercice 2022 qui comprend, entre autres, le financement des mesures proposées quant à la ré-indexation des allocations familiales. Voir en ce sens aussi l'avis de la Chambre des Métiers du 16 novembre 2021 quant au budget de l'Etat pour 2022.

Une mesure complémentaire mise en avant depuis longtemps par la Chambre des Métiers constitue, dans ce contexte, dans la fiscalisation des allocations familiales. L'imposition des allocations familiales, à considérer dès lors comme revenus, permettrait effectivement de tenir compte de la situation du ménage et de la charge réelle des enfants pour les parents.

Sur base de ces éléments, la Chambre des Métiers ne peut qu'exprimer sa réprobation de la mesure de ré-indexation automatique des allocations familiales prévue par le projet de loi.

1.4. Considérations générales par rapport à la Prise de position

Dans sa Prise de position relative à la proposition de loi n°7788, déposée en date du 11 mars 2021, le Gouvernement désapprouve les deux mesures proposées par le député Marc Spautz.

La première mesure vise à réintroduire rétroactivement le système d'indexation automatique de l'allocation familiale au 1^{er} janvier 2019, ce que le Gouvernement rejette sur base d'une série de commentaires pointant vers la question des coûts élevés de cette indexation rétroactive ainsi que le manque de clarté concernant les adaptations effectives envisagées par l'auteur de la proposition de loi.

Alors que la Chambre des Métiers rejoint le Gouvernement dans son opposition de principe quant à cette mesure, elle aurait souhaité que le Gouvernement applique le même raisonnement au niveau du projet de loi pour abandonner l'idée même du mécanisme d'indexation automatique des allocations familiales ainsi que la décision politique d'envisager la rétroactivité de l'indexation au 1^{er} octobre 2021.

Concernant la deuxième mesure qui consiste à introduire une « allocation complémentaire pour familles nombreuses », le Gouvernement dénonce que la mesure ne se limite pas aux familles en situation précaires, mais s'applique à toutes les familles remplissant le critère tenant au nombre d'enfants (tout en introduisant une diminution du montant perçu au regard du revenu à disposition des familles). Le Gouvernement estime qu'une telle allocation complémentaire constituerait un retour en arrière au système d'avant-2016 qui prévoyait un montant d'allocation familiale proportionnellement plus élevé en fonction de chaque enfant présent dans le ménage.

La Chambre des Métiers se rallie à la Prise de position, mais tient à renvoyer à ses commentaires ci-dessus relatifs à la nécessité d'aller plus loin en matière de sélectivité sociale.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

2.1. Octroi des allocations familiales pour le travailleur indépendant

La Chambre des Métiers tient à soulever que, sur base du libellé de l'article 1^{er}, point 1^o du projet de loi concernant les paragraphes (1) à (3) de l'article 269 du Code de la sécurité sociale, le travailleur indépendant ne pourra bénéficier de l'allocation familiale que s'il n'est pas dispensé de cotisation à la sécurité sociale dans l'hypothèse d'un revenu insignifiant, inférieur à 1/3 du salaire social minimum, ou encore d'une activité occasionnelle et non habituelle pour une durée déterminée à l'avance de moins de 3 mois par an. Ce constat est dès lors en légère contradiction avec le commentaire des articles qui affirme que « [...] *un travailleur indépendant* [...] [continue] *à être éligible au bénéfice de l'allocation familiale, puisque tous ces revenus sont soumis à une affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise.* ».

Dans le même ordre d'idées, l'article 269, paragraphe (1), l'alinéa 2 du Code de la sécurité sociale élargi qui vise plus particulièrement le travailleur indépendant non dispensé d'une retenue de cotisation rend approximative la référence à la simple activité professionnelle dans le premier alinéa qui devrait dès lors être complétée comme suit :

« (1) *Ouvre droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle salariée ou sur base d'une pension ou d'un autre revenu sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue.* »

2.2. Octroi du congé parental

Il importe à la Chambre des Métiers de clarifier, en guise de compréhension du texte, si les dispositions de l'article L. 234-43, paragraphe (1), alinéa 2, deuxième tiret du Code du travail (tel que modifié par l'article 2, point 1° du projet de loi sous rubrique) ne devraient pas aussi être modifiées dans un souci d'alignement avec l'article L. 234-43, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du Code du travail en sa référence suivante :

« **Art. L. 234-43.**

(1) *Tout parent a droit, suite à la naissance ou à l'adoption d'un ou de plusieurs enfants, à un congé parental tant que les enfants n'ont pas atteint l'âge de six ans aux conditions et dans les limites de la présente loi. Le délai de six ans est porté à douze ans pour les parents d'un ou de plusieurs enfants adoptés.*

Peut prétendre au congé parental tout parent, pour autant qu'il :

- *occupe une activité professionnelle moyennant un ou plusieurs contrats de travail totalisant au moins dix heures de travail par semaine ou exerce une activité indépendante et est affilié à un de ces titres obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental ;⁵*
- *est occupé, en cas d'activité **salariale professionnelle**, du chef d'un ou de plusieurs contrats de travail ou d'un contrat d'apprentissage pendant toute la durée du congé parental.⁶*

2.3. Impact financier du Projet de loi

La Chambre des Métiers tient à marquer son désaccord avec certaines estimations présentées dans la fiche financière relative au projet de loi sous avis.

Tout en notant l'effet neutre en termes financiers des modifications proposées en matière d'allocations familiales ainsi que l'estimation de coûts à hauteur de 4,6 millions d'euros pour l'extension du congé parental, la Chambre des Métiers considère que les dépenses engendrées par la ré-indexation de l'allocation familiale ne reflètent pas de manière adéquate les coûts réels de cette mesure.

En effet, les chiffres présentés dans la fiche financière ne prennent pas en compte ni la récente indexation automatique des salaires en date du 1^{er} octobre 2021, ni l'effet de levier temporel que l'indexation automatique a sur le montant des allocations familiales. Les dernières prévisions du STATEC estiment que la prochaine tranche de l'indexation devrait tomber au troisième trimestre 2022, ce qui impactera davantage encore les dépenses budgétaires à prendre en compte au niveau de cette mesure pour l'année prochaine.

De ce fait, la fiche financière sous-estime fortement les coûts réels de cette modification qui se situent à au moins 23,5 millions d'euros pour 2022 (dépenses annuelles sur douze mois, sans tenir compte de l'indexation supplémentaire au troisième trimestre 2022 et sans effet de levier) au lieu des 17,6 millions d'euros (dépenses sur neuf mois au 1^{er} avril 2022) projetés.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 9 décembre 2021

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

⁵ Le texte souligné consiste dans l'ajout proposé par l'article 2 point 1° du Projet de loi.

⁶ Le texte souligné en gras consiste dans une proposition d'ajout par la Chambre des Métiers.

