

**N° 6832<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI****portant réforme des prestations familiales**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(3.2.2016)

Par dépêches des 2 juillet et 17 décembre 2015, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur respectivement les projets de loi et de règlement grand-ducal et les amendements spécifiés à l'intitulé.

Les projets en question ont, comme leurs intitulés l'indiquent, pour objet de procéder à une réforme des prestations familiales.

Ils appellent les observations suivantes de la part de la Chambre.

\*

**I. CONSIDERATIONS GENERALES**

Les prestations familiales constituent un volet important des transferts sociaux prévus dans le cadre de la sécurité sociale. Elles forment, depuis les modifications législatives intervenues au cours des dernières décennies, le seul système de la sécurité sociale destiné à compenser, en faveur de toutes les familles, les coûts générés par la présence au foyer familial d'enfants à charge. Toute modification des prestations doit partant susciter l'intérêt vigilant de toutes les instances appelées à défendre les acquis sociaux et familiaux.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, les auteurs tiennent à rappeler le programme gouvernemental qui, dans le contexte de la réforme des prestations familiales, mérite un réexamen et une réévaluation minutieuse et critique au regard de la conception à la base de la politique familiale poursuivie par le gouvernement et des mesures législatives qu'il entend mettre en route pour atteindre les objectifs énoncés.

D'après le programme gouvernemental publié en décembre 2013, „*le Gouvernement confirme son attachement au principe des prestations familiales en tant que moyen permettant de compenser partiellement les charges supplémentaires dues à la présence d'enfants dans le ménage.*

*Toutefois, eu égard à la diversité des prestations introduites depuis la création de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPf), et considérant le volume important des prestations, il y a lieu de procéder à une analyse approfondie et critique sur base d'un état des lieux détaillé. Le Gouvernement étudiera la possibilité de pourvoir la CNPF de ressources propres avec une participation de l'Etat, selon le principe de l'assurance sociale et de la transformer en une véritable institution de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement. Il s'agira aussi de déterminer si les différentes prestations répondent aux orientations générales et aux objectifs de la politique gouvernementale.*

*Celle-ci s'oriente entre autres vers les principes suivants:*

- *la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèce;*
- *la sélectivité sociale selon des critères à déterminer;*
- *l'égalité des chances;*

- *l’individualisation des droits de l’enfant et*
- *l’équilibre financier.*

*Le système du congé parental, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999, devra être évalué quant à ses objectifs et finalités. Le congé parental visait trois objectifs: la santé du nouveau-né, la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales des femmes et des hommes ainsi que le marché de l’emploi. Selon le résultat de cette analyse, le Gouvernement pourra procéder à une refonte de la législation en envisageant une flexibilisation des périodes de congé dans le souci d’améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et en visant une augmentation de la proportion des pères ayant recours à cette prestation.*

*Le congé paternel, le congé pour raisons familiales et le congé social devront être évalués et, le cas échéant, revus dans le but de réduire les inégalités entre les secteurs public et privé.*

*Dans le souci d’égalité entre femmes et hommes et afin de permettre aux parents de mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle, des négociations seront entamées en vue d’analyser la possibilité d’un droit temporaire au travail à temps partiel.*

*Afin de mieux soutenir les familles et dans un esprit de protection de l’enfance, l’offre de conseil en matière de santé affective et psychologique sera développée.“*

Ces énonciations, rappelées par les auteurs du projet de loi sous avis pour justifier les mesures y proposées, offrent à la Chambre des fonctionnaires et employés publics l’occasion d’examiner les points saillants du programme gouvernemental et plus particulièrement la conception d’une politique familiale globale ainsi que la nature et la finalité des prestations familiales.

## **1. La politique familiale**

Il n’est pas évident de pouvoir dégager du programme gouvernemental précité et des diverses déclarations ou communications aux médias par des membres du gouvernement les lignes générales et les principes d’une politique familiale d’ensemble qui serait poursuivie par le gouvernement actuellement en place. Cependant, l’on peut retenir trois constats.

D’abord, l’on cherche en vain une définition cohérente et positive de la politique familiale, encore que, il faut l’avouer, il ne soit pas facile de trouver une telle définition pour l’ensemble des secteurs politiques dans notre pays. Par politique familiale l’on pourrait concevoir l’ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics visant à initier, à favoriser, à soutenir toutes activités en faveur de la communauté de parents et d’enfants. Un élément important de cette politique est certainement l’enfant. Si tel est le cas, la politique familiale doit avoir pour objet primordial l’intérêt de l’enfant. Or, cet intérêt est complexe et exige une prise en considération des besoins personnels et individuels qui finalement ne peuvent être appréciés et jugés que par les parents ou les personnes exerçant la responsabilité parentale. Il revient au pouvoir politique de créer les conditions favorables pour permettre aux parents de prendre des décisions sans être soumis à des contraintes purement politiques ou idéologiques portant atteinte à leur libre choix.

Le gouvernement proclame qu’il faut adapter la politique familiale aux réalités d’aujourd’hui. Quelles sont ces réalités? Quelles sont les données objectives et fiables qui permettent aux responsables politiques de faire des affirmations qui ne sont étayées par aucune étude sérieuse?

Avant de prendre ses décisions, le gouvernement, par le biais d’un dialogue ouvert, aurait dû se concerter avec les partenaires sociaux pour dégager les orientations nouvelles de la politique familiale qui comporte, il est vrai, outre le domaine des prestations familiales, un certain nombre d’autres mesures, notamment dans les domaines du droit du travail (congé parental, congé pour raisons familiales, travail à temps partiel), de l’éducation nationale (éducation précoce, gratuité des structures d’accueil et de garde), de la fiscalité et du logement. La Chambre des fonctionnaires et employés publics aurait voulu connaître l’ensemble des mesures que le gouvernement entend mettre en oeuvre dans l’intérêt des familles et dans tous les domaines précités avant d’être saisie pour se prononcer sur les seules réformes en matière de prestations familiales. La Chambre ne peut se défaire de son impression que le gouvernement poursuit en matière de politique familiale une approche de démantèlement social, alors qu’il veut maintenant réduire les allocations familiales pour les familles ayant plus de deux enfants à charge, après avoir déjà supprimé, sans contrepartie, l’allocation de maternité et l’allocation d’éducation au 1<sup>er</sup> juillet 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rejette cette politique et demande que le gouvernement, avant de prendre des initiatives législatives nouvelles, reprenne le dialogue avec les partenaires sociaux pour dégager les mesures futures en faveur des familles.

Quant à la réforme du congé parental, présentée par le gouvernement comme une pièce maîtresse de la politique familiale, il faut constater que cette mesure législative n'est pas essentiellement, par sa nature, une mesure d'intérêt familial.

Au moment de la création du droit au congé parental dans le cadre de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, l'une des caractéristiques essentielles de ce congé était la garantie de réemploi pour l'homme ou la femme ayant cessé temporairement l'activité professionnelle pour s'occuper de l'éducation des enfants. L'harmonisation de la vie familiale et de la vie professionnelle et même la création d'emplois nouveaux pour remplacer les personnes en congé parental étaient d'autres objectifs dont la réalisation est difficilement vérifiable.

## 2. Les prestations familiales

Depuis l'introduction des premières allocations familiales en 1916 par les patrons du secteur de la métallurgie en faveur de leurs salariés, la nature et l'objectif des prestations familiales n'ont cessé d'être débattus et diversement définis. Toutefois, depuis la loi du 29 avril 1964 concernant les prestations familiales, qui a créé un régime unique des allocations et qui a assuré l'égalité de traitement de tous les prestataires, les prestations familiales sont définies comme „*un procédé de redistribution du revenu national effectué dans l'intérêt des enfants au nom d'un principe de solidarité sociale*“ (projet de loi concernant les prestations familiales, document parlementaire n° 71 (965)).

La finalité fondamentale des prestations familiales était donc, et reste toujours, de compenser ou d'alléger les coûts à supporter par une famille ayant des enfants à charge, coûts qu'un ménage sans enfants ou un célibataire n'a pas à subir. Cette politique était et est toujours d'autant plus justifiée du fait qu'une part importante des régimes de la sécurité sociale, notamment celui des pensions, est fondée sur la solidarité entre les générations. La justesse de cette politique a d'ailleurs été confirmée dans un rapport établi en 1978 par Georges Calot à la demande du Président du gouvernement de l'époque, Gaston Thorn, intitulé „*La démographie du Luxembourg, passé, présent et avenir*“ (publié par le STATEC aux cahiers économiques n° 56).

Si la différenciation des allocations familiales selon le nombre des enfants à charge, étayée par l'étude précitée, ne correspond plus aujourd'hui à la réalité, le gouvernement aurait dû établir, sur la base d'une étude scientifique sérieuse, que les charges des familles avec deux enfants et plus ne sont pas plus importantes que celles des familles n'ayant qu'un seul enfant. En quoi la situation constatée en 1978 par M. Calot a-t-elle changée d'une façon tellement radicale? Pourquoi les données disponibles en 1978 ne peuvent-elles plus être constituées en 2015?

Après l'entrée en vigueur des dispositions prévues par les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, les familles avec deux enfants et plus verront leurs allocations diminuées d'une manière importante. Le tableau ci-après reproduit les montants actuels des allocations familiales cumulées avec le boni pour enfant et les montants prévus par la réforme, par mois et par enfant:

	<i>Montants actuels par enfant</i>	<i>Montants par enfant après la réforme</i>
1 enfant	262,48 €	265 €
2 enfants	297,24 €	265 €
3 enfants	344,46 €	265 €
4 enfants	368,02 €	265 €

La perte annuelle en prestations familiales pour une famille avec trois enfants nés après l'entrée en vigueur de la réforme sera de 2.860 euros, sans tenir compte de la perte due à la diminution de l'allocation de rentrée scolaire pour les familles ayant deux enfants et plus à charge.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose avec véhémence à cette politique de démontage des acquis sociaux.

La façon de procéder du gouvernement, telle qu'elle découlait du projet de loi initial, était fallacieuse, alors qu'il y était prévu que les montants des prestations familiales seraient déterminés par un règlement grand-ducal d'exécution. Une telle délégation de pouvoir enlèverait à la Chambre des députés la possibilité d'intervenir dans la fixation desdits montants, ce qui violerait par ailleurs les dispositions des articles 11, paragraphe (5), 32, paragraphe (3), et 99 de la Constitution.

En effet, l'article 11, paragraphe (5), de la Constitution prévoit que „*la loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap*“. Or, les prestations familiales font partie de la sécurité sociale et la détermination des montants de ces prestations ne constitue certainement pas un détail qui serait à abandonner au pouvoir réglementaire. L'article 32, paragraphe (3), de la Constitution, qui détermine le pouvoir réglementaire dans les domaines réservés à la loi par la loi fondamentale, prévoit que, dans ces matières, „*le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi*“.

Pour la Cour constitutionnelle, les dispositions de l'article 32, paragraphe (3), exigent que „*dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc*“ (arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013, publié au Mémorial A n° 217 du 13 décembre 2013).

Cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle a déjà amené le Conseil d'Etat à constater la non-conformité au texte constitutionnel de nombreuses dispositions figurant dans des projets de loi.

En outre, le projet de loi initial, en prévoyant la fixation des montants des prestations familiales par voie de règlement grand-ducal, a encore violé l'article 99 de la Constitution, qui prévoit que „*aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate et approuve que les amendements lui soumis pour avis procèdent à la modification des projets de loi et de règlement grand-ducal initiaux dans le sens de les rendre conformes au texte constitutionnel. Elle fait toutefois remarquer que le texte, même amendé, du projet de loi s'écarte sur plusieurs points des règles généralement et actuellement applicables en matière de sécurité sociale. Aussi demande-t-elle que le dossier de la réforme projetée, si tel n'a pas encore été le cas, soit soumis pour avis à l'Inspection générale de la sécurité sociale qui a pour mission, entre autres, de contribuer à l'élaboration des mesures législatives et réglementaires en matière de sécurité sociale.

\*

## II. EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### *Ad intitulé*

L'intitulé du projet de loi se limite à énoncer qu'il porte réforme des prestations familiales. Or, ledit projet, tel qu'amendé, procède également à la modification de certaines dispositions d'autres lois.

Etant donné que, selon les règles de la légistique formelle, l'intitulé d'un acte législatif ou réglementaire doit énoncer tous les textes que celui-ci a pour objet de modifier, l'intitulé du projet devrait donc prendre la teneur suivante:

**„Projet de loi portant réforme des prestations familiales et modifiant**

**1. le Code de la sécurité sociale;**

**2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**

**3. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat“**

### *Ad article I*

L'article I remplace le livre IV du Code de la sécurité sociale, qui concerne les prestations familiales et qui comporte les articles 269 à 333.

Le projet de loi procède au remplacement de tous ces articles, bien qu'un certain nombre de dispositions, dont notamment les articles 312 à 315 et 319 à 327, restent pratiquement inchangées. La

Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il n'est pas dans l'intérêt d'une bonne législation de faire voter par la Chambre des députés des textes qui sont déjà en vigueur et qui ne subissent aucune modification. Par conséquent, l'article I devrait se limiter à énumérer ceux des articles du livre IV du Code de la sécurité sociale qui sont effectivement modifiés.

En outre, il n'est pas nécessaire de citer dans le corps du texte des articles qui sont abrogés. La formule „Articles 284 à 305: abrogés“ est donc à supprimer. En effet, ces dispositions du Code de la sécurité sociale incluent les articles 294 à 298 sur l'allocation de maternité et les articles 299 à 305 sur l'allocation d'éducation, prestations qui ont été abrogées par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir. Or, en application de cette loi, le bénéfice de ces prestations est maintenu en faveur des personnes ayant introduit leur demande avant le 1<sup>er</sup> juin 2015. On pourrait donc déduire de l'insertion de la formulation „Articles 284 à 305: abrogés“ dans la future loi portant réforme des prestations familiales que ces articles seraient dorénavant abrogés sans le maintien de la disposition transitoire pour les personnes ayant fait leur demande avant le 1<sup>er</sup> juin 2015.

En ce qui concerne les différentes dispositions du Code de la sécurité sociale qui sont modifiées par le projet de loi, tel qu'amendé, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à présenter les remarques suivantes.

#### *Ad article 269*

Le paragraphe (1) du nouvel article 269 prévoit l'introduction d'une allocation familiale qui sera dénommée „allocation pour l'avenir des enfants“.

Ce texte appelle trois observations.

Les allocations familiales existent déjà depuis des décennies, la première loi y relative datant de 1947. En employant les termes „il est introduit une allocation“, on a l'impression que les allocations familiales ne seraient „introduites“ que par le texte sous avis.

En second lieu, l'allocation familiale est dénommée „allocation pour l'avenir des enfants“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette dénomination farfelue n'apporte aucune plus-value. Bien au contraire, elle risque de conduire à des difficultés d'ordre juridique en faisant croire qu'il s'agit d'une nouvelle allocation distincte des prestations familiales existantes. Le terme consacré „allocation familiale“ figure en effet dans bon nombre d'autres textes législatifs nationaux et surtout dans des textes réglementaires de l'Union européenne et dans des traités internationaux ratifiés par le Luxembourg. La Chambre propose donc d'en rester à cette dénomination également dans la future loi portant réforme des prestations familiales.

Par conséquent, elle suggère de supprimer la phrase introductive du paragraphe (1), qui n'apporte aucune valeur juridique au texte, ce qui fait que celui-ci commencerait dès lors par les termes „Ouvre droit à l'allocation familiale:“.

Enfin, plusieurs dispositions importantes qui figurent actuellement à l'article 269 du Code de la sécurité sociale n'ont pas été reprises par le projet de loi, ceci sans aucune explication. Tel est notamment le cas du texte actuel de l'alinéa 3 de cet article, qui dispose que „la condition (d'attribution de l'allocation) 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“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette disposition, importante pour clarifier les absences de l'enfant du Grand-Duché, devrait être maintenue.

#### *Ad article 270*

Le nouvel article 270 définit le lien de parenté entre l'enfant ayant droit aux allocations familiales et la personne majeure à laquelle ces allocations sont versées.

Le texte proposé est moins explicite que celui de l'article 270 actuellement en vigueur. Aux termes des explications fournies dans le commentaire des articles, cette simplification est motivée par les difficultés que poserait le texte actuellement applicable, sans que ces difficultés soient pourtant clairement précisées.

Par ailleurs, le texte mentionne expressément le mariage comme condition pour le versement des allocations familiales, mais passe sous silence le partenariat au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, ce qui risque de soulever des incertitudes et des interprétations à ce sujet.

Pour éviter toute difficulté, il faudrait se référer à la notion de filiation en libellant l'article 270 de la façon suivante:

*„Pour l'application de l'article 269, point b), sont considérés comme membre de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants dont les liens de filiation ou d'adoption sont établis à l'égard de cette personne“.*

Afin d'empêcher des situations imprévisibles et non déterminées par la loi, la Chambre estime qu'il conviendrait de conférer à la Caisse pour l'avenir des enfants le droit de décider du versement de l'allocation à la personne qui élève l'enfant.

Elle propose donc de compléter l'article en question par un deuxième alinéa formulé comme suit:

*„En cas d'impossibilité de déterminer la personne visée à l'alinéa qui précède, la Caisse détermine la personne à laquelle l'allocation familiale est versée, en tenant compte de l'intérêt de l'enfant.“*

#### *Ad article 271*

Les auteurs du projet de loi ont intégré dans le texte de ce dernier une partie des dispositions figurant actuellement dans le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 ayant pour objet de déterminer les conditions d'application de l'octroi des allocations familiales en faveur des élèves dépassant l'âge de dix-huit ans. Cette démarche est justifiable alors que la matière traitée est à considérer comme relevant de la sécurité sociale et donc à ranger parmi les domaines réservés à la loi par l'article 11, paragraphe (5), de la Constitution. Toutefois, des modifications importantes ont été apportées au texte, ceci, aux termes du commentaire des articles, afin de tenir compte des difficultés d'application des dispositions actuellement en vigueur. La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se rallier à la proposition de texte. Elle est cependant d'avis que les explications fournies auraient pu être étayées par un avis circonstancié de la Caisse nationale des prestations familiales.

L'ajout proposé par voie d'amendement pour maintenir l'allocation familiale jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis trouve l'accord de la Chambre. Le mot „*accomplis*“ est néanmoins superfétatoire et peut être supprimé.

#### *Ad article 272*

La version initialement projetée de l'article 272 disposait que „*le montant de l'allocation familiale est fixé par règlement grand-ducal*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet aux considérations générales du présent avis, où elle a soulevé des motifs d'ordre constitutionnel qui s'opposent à la fixation des montants des prestations familiales par un règlement d'exécution.

Par voie d'amendement, il est de nouveau proposé de fixer lesdits montants par la loi, ce que la Chambre approuve.

Comme déjà évoqué dans le cadre des considérations générales ci-avant, elle s'oppose toutefois à la réduction du montant des allocations familiales et à leur uniformisation.

Par ailleurs, elle demande le rétablissement de l'indexation des prestations familiales.

#### *Ad article 273*

Le nouvel article 273 définit le bénéficiaire effectif de l'allocation familiale.

Tout d'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale qu'au paragraphe (2), il y a lieu d'écrire „(...) *l'allocation familiale est payée à la personne physique ou morale auprès duquel de laquelle l'enfant a son domicile (...)*“.

Ensuite, au paragraphe (3), les auteurs du projet de loi évoquent le cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant. Cette éventualité n'est pas réglée dans le droit civil luxembourgeois. La Chambre estime qu'il serait préférable de supprimer ce paragraphe et de régler cette situation d'abord dans le cadre d'une modification éventuelle des dispositions du Code civil.

#### *Ad article 274*

Pour ce qui est du montant de l'allocation spéciale supplémentaire à laquelle ont droit les enfants ayant le statut de personne handicapée, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve qu'il soit fixé par le projet de loi amendé lui-même et que le renvoi à un règlement grand-ducal pour sa détermination soit supprimé.

Elle constate néanmoins que le texte actuel de l'article 272, alinéa 5, du Code de la sécurité sociale, selon lequel *„l'allocation spéciale supplémentaire est continuée jusqu'à l'âge de vingt-sept ans accomplis au plus pour la personne (...)“* ayant le statut précité, n'est plus repris par le projet de loi. Or, cette allocation spéciale n'est pas prévue comme telle par un autre texte législatif. La Chambre ne peut donc pas se déclarer d'accord avec cette suppression d'une prestation sociale en faveur de personnes handicapées qui sont à considérer comme les plus défavorisées de la société.

*Ad article 275*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le montant de l'allocation de rentrée scolaire, initialement prévu par le projet de règlement grand-ducal, soit de nouveau inscrit par voie d'amendement dans le projet de loi. Elle ne peut cependant pas se déclarer d'accord avec la réduction du montant en question.

*Ad articles 276 à 283*

Les nouveaux articles 276 à 283 concernent l'allocation de naissance qui est versée aux bénéficiaires en trois tranches: l'allocation prénatale, l'allocation de naissance proprement dite et l'allocation postnatale.

Les montants de ces prestations qu'il était initialement prévu de fixer par voie de règlement grand-ducal, sont inscrits dans le projet de loi amendé, ce que la Chambre approuve.

*Ad articles 284 à 305*

Comme déjà évoqué ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle qu'il n'est pas nécessaire de citer dans le corps du texte des articles qui sont abrogés et que la formule *„Articles 284 à 305: abrogés“* est donc à supprimer.

*Ad article 309*

Selon le texte actuel de l'article 309, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase, du Code de la sécurité sociale, la demande en obtention des prestations familiales n'est admissible que si elle est complète et signée par le demandeur, *„à charge pour la Caisse (nationale des prestations familiales) de le prévenir dans le mois du dépôt d'une omission éventuelle“*. Ce dernier bout de phrase n'est pas repris par le projet de loi, ceci sans aucune explication. La Chambre estime que cette obligation imposée à la Caisse, qui est dans l'intérêt du demandeur, devrait être maintenue dans la future loi.

*Ad articles 310 et 311*

En ce qui concerne les dispositions du nouvel article 311, traitant des modalités du paiement des prestations familiales, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'elles font l'objet de certaines modifications fondamentales par rapport au texte en vigueur. Or, le commentaire des articles ne fournissant aucune justification concernant ces adaptations et reformulations, et les dispositions actuellement applicables étant claires et précises, la Chambre se demande s'il n'y aurait pas lieu de faire abstraction des modifications prévues.

En outre, elle est d'avis que l'alinéa 2 de l'article en question, qui dispose que *„les prestations familiales sont exemptes d'impôts et de cotisations d'assurance sociale“*, devrait faire l'objet d'un article à part puisqu'il ne s'agit pas d'une modalité de paiement des prestations familiales.

*Ad articles 312 à 315*

Les articles 312 à 315 ont trait à des matières diverses, dont des dispositions pénales ainsi que la prescription, la cession, la mise en gage et la saisie des prestations familiales.

Selon l'article 313, paragraphe (2), du projet de loi amendé, *„les arrérages non payés de l'allocation familiale, de l'allocation spéciale supplémentaire et de l'allocation de rentrée scolaire se prescrivent par une année à partir de la fin du mois pour lequel ils sont dus“*, alors que le texte actuellement en vigueur prévoit un délai de prescription de deux années.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son désaccord avec la réduction de la prescription, qui n'est pas justifiée et qui joue en défaveur des bénéficiaires. Elle rappelle que la prescription en matière d'arrérages de pension, prévue à l'article 212 du Code de la sécurité sociale, est de cinq ans, que la prescription de l'action des prestataires de soins pour leurs prestations à l'égard des

assurés ou de la Caisse nationale de santé est de deux années à partir de la date des services rendus et que celle en matière d'indemnité pécuniaire de maladie ou de maternité est de trois années à compter de l'ouverture du droit (article 84 du même Code).

*Ad articles 319 à 329*

Les articles 319 à 329 concernent le financement des prestations familiales et reprennent presque littéralement les dispositions en vigueur.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de retirer ces articles du projet de loi, alors qu'il n'est pas indiqué de faire voter par la Chambre des députés des dispositions légales qui existent déjà et qui ne sont pas modifiées.

*Ad articles 330 à 333*

Les dispositions sous rubrique remplacent celles des articles 330 à 333 actuels du Code de la sécurité sociale et prévoient la création de la Caisse pour l'avenir des enfants.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il serait utile de préciser à l'article 330 que la nouvelle Caisse sera placée sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la Famille.

Ensuite, en ce qui concerne la nomination du président de la Caisse nationale des prestations familiales, le texte en vigueur de l'article 333 prévoit qu'il est nommé par le gouvernement sur proposition du ministre ayant dans ses attributions la Famille. Selon le texte projeté, le président est nommé par le Grand-Duc sur proposition du gouvernement. Sur ce point, les auteurs du projet de loi ont adopté les mêmes dispositions que celles prévues aux articles 46, 143 et 252 du Code de la sécurité sociale, prévoyant la nomination par le Grand-Duc des présidents de la Caisse nationale de santé, de l'Association d'assurance accident et de la Caisse nationale d'assurance pension. Cette façon de procéder respecte les dispositions de l'article 35 de la Constitution, selon lequel „*le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle*“. Toutefois, il n'existe aucune ligne de conduite générale en ce qui concerne la nomination aux fonctions dirigeantes des établissements publics. Une loi générale, applicable à tous les établissements publics, pourrait régler cette matière.

*Ad article II*

L'article II du projet de loi a pour objet d'adapter les articles 122 et 123 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ceci en raison de la future intégration du boni pour enfant dans le nouveau montant de l'allocation familiale. Tous les renvois à la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant, dont l'abrogation est prévue à l'article IV du projet de loi amendé, sont donc supprimés.

L'article II prévoit également de compléter l'article 122 précité par un nouvel alinéa 5 afin d'y incorporer la base légale pour la „*banque de données nominatives commune entre la Caisse pour l'avenir des enfants, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Service national de la jeunesse, le Centre commun de la sécurité sociale et l'Administration des contributions directes*“.

Actuellement, la base légale pour cette banque de données nominatives commune est prévue à l'article 7 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant, qui sera donc abrogée.

Ces modifications de la loi précitée du 4 décembre 1967 n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Chambre.

*Ad article III*

Par voie d'amendement, le gouvernement ajoute au texte du projet de loi initial un nouvel article III qui a pour objet de compléter la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, afin d'y prévoir la fonction de président de la Caisse pour l'avenir des enfants ainsi que le fondement légal pour le versement du traitement de celui-ci.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler qu'il échet d'adapter également le règlement grand-ducal modifié du 7 janvier 1999 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale des prestations familiales pour y faire figurer la fonction de président parmi les emplois du



cadre supérieur, à l'instar de ce qui est prévu dans les règlements grand-ducaux relatifs au statut du personnel d'autres institutions de sécurité sociale.

*Ad article IV (article III du projet de loi initial)*

La loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant a fixé ce dernier à 922,5 euros par an. Ce montant, qui n'est pas adapté à l'évolution de l'indice du coût de la vie, n'a pas varié depuis 2007. Il sera tout simplement intégré pour un douzième, soit 76,88 euros, dans le nouveau montant mensuel des allocations familiales.

Comme déjà évoqué ci-avant dans le cadre de l'examen du nouvel article 272 du Code de la sécurité sociale, la Chambre rappelle qu'elle se prononce pour la réintroduction de l'indexation des prestations familiales.

D'un point de vue formel, elle tient à signaler que l'article IV de la future loi devra être libellé comme suit:

*„La loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création d'un concernant le boni pour enfant est abrogée.“*

*Ad article V*

Les amendements au projet de loi introduisent dans celui-ci une disposition transitoire qui était initialement prévue dans le projet de règlement grand-ducal et qui fixe les montants des allocations familiales pour les enfants qui y avaient droit sous le régime applicable avant l'entrée en vigueur de la future loi, soit, selon la disposition en question, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Etant donné que les mesures prévues par le projet de loi sous avis n'ont pourtant pas pu entrer en vigueur audit 1<sup>er</sup> janvier, il y a lieu d'inscrire au premier alinéa de l'article V la date d'application effective de la future loi. En effet, une entrée en vigueur rétroactive de cette dernière serait contraire à l'article 2 du Code civil, selon lequel *„la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif“*.

En outre, mis à part que le deuxième alinéa de l'article en question est formulé de manière très maladroite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette disposition doit nécessairement être adaptée de la façon suivante:

*„Pour un enfant qui ouvre déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant de l'allocation familiale tel que prévu à l'article 272 de la présente loi du Code de la sécurité sociale se modifie comme suit“.*

*Ad article VI (article IV du projet de loi initial)*

L'article VI fixe l'entrée en vigueur de la future loi au 1<sup>er</sup> janvier 2016. La Chambre renvoie à ce sujet à sa remarque formulée ci-avant concernant l'article V.

\*

### III. EXAMEN DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Quant au fond, le projet de règlement grand-ducal n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, sauf qu'elle approuve que les montants des différentes prestations familiales y aient de nouveau été retirés pour être inscrits dans le projet de loi.

En ce qui concerne la forme, la Chambre fait remarquer que le libellé des deuxième et troisième tirets de l'intitulé du projet est un non-sens. Elle suggère par conséquent de l'adapter comme suit:

- „– déterminant les modalités des examens médicaux et de l'examen dentaire de la femme enceinte et de l'examen postnatal de la mère ainsi que ~~sur~~ le modèle du carnet de maternité et les inscriptions qui devront y être portées obligatoirement;*
- déterminant les modalités des examens médicaux des enfants en bas âge, ~~sur~~ la périodicité de ces examens et sur ainsi que le modèle du carnet de santé et les inscriptions qui devront y être portées obligatoirement“.*

Enfin, la Chambre tient à signaler que le projet, même amendé, ne contient pas de préambule. Or, si, en application des règles de la légistique formelle, un projet de loi ne doit pas être muni d'un pré-

ambule, qui y est ajouté seulement au moment de la signature par le Grand-Duc, il n'en est pas ainsi des projets de règlements grand-ducaux qui doivent obligatoirement contenir un préambule dès leur mise sur le chemin des instances.

Compte tenu de toutes les observations et critiques qui précèdent, et étant donné que la réforme des prestations familiales que le gouvernement entend entreprendre se fait au détriment des familles avec plusieurs enfants, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait se déclarer d'accord avec les textes lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 février 2016.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

