

Luxembourg, le 5 octobre 2021

Objet : Projet de loi n°7828¹ portant modification

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 fonctionnaires communaux. (5824SBE/NJE)

Prise de proposition du Gouvernement relative à la proposition de loi n°7788² 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. (5844SBE)

*Saisines : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(25 mai et 24 juin 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a principalement³ pour objet de :

- modifier les **conditions d'octroi de l'allocation familiale** ainsi que les **conditions d'octroi du congé parental** qui, dans leur teneur actuelle, ont été jugées contraires au droit européen suite à deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (Arrêt C-802/18), d'une part, et du 25 février 2021 (Arrêt C-129/20), d'autre part. Sont ainsi modifiées les dispositions pertinentes du Code de la sécurité sociale (ci-après « CSS »), du Code du travail, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (ci-après « Statut des fonctionnaires de l'Etat »), de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux (ci-après « Statut des fonctionnaires communaux ») ;
- réintroduire, à compter du 1^{er} janvier 2022, l'**indexation de l'allocation familiale** telle que prévue par l'accord de coalition 2018-2023.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce ayant été saisie, pour avis, de la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi n°7788 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, déposée par le député Spautz le 11 mars 2021, elle entend prendre formellement position quant à ladite saisine⁴.

Sur le fond, la prise de position relative à la proposition de loi n°7788 sous avis (ci-après la « Prise de position ») aboutit à conclure que le Gouvernement n'approuve pas les deux mesures

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

³ Par ailleurs, il est procédé à un léger toilettage de texte là où des imprécisions ou des incohérences ont été constatées.

⁴ La Chambre de Commerce souligne toutefois ne pas avoir été saisie de la proposition de loi elle-même, mais de la prise de position du Gouvernement relative à cette proposition de loi.

figurant sous ladite proposition de loi à savoir, d'une part, la réintroduction du système d'indexation automatique au niveau de l'allocation familiale avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019 et, d'autre part, l'introduction d'une allocation complémentaire pour familles nombreuses échelonnée socialement.

Eu égard à la communauté d'objet du Projet de loi et de la Prise de position, au moins en ce qui concerne les allocations familiales, la Chambre de Commerce a décidé de rendre un avis unique relatif à ces deux textes.

En bref

- La Chambre de Commerce prend acte des modifications opérées le Projet de loi, concernant les **conditions d'octroi de l'allocation familiale et du congé parental**, à la suite de deux arrêts de la CJUE tout en relevant néanmoins quelques imprécisions ou incohérences de texte à redresser.
- En revanche, elle désapprouve par ledit projet de loi en ce qu'il introduit une **ré-indexation automatique** en matière d'allocation familiale.
- Par ailleurs, la Chambre de Commerce se rallie à la Prise de position, qui **désapprouve les deux mesures** projetées dans la proposition de loi.

Concernant le Projet de loi

I. Concernant l'adaptation des conditions d'octroi de l'allocation familiale (article 1^{er}, points 1° et 2° et article 5 du Projet de loi)

La Chambre de Commerce comprend que le Projet de loi tend à adapter les dispositions du CSS qui déterminaient les conditions d'octroi de l'allocation familiale et consacraient le « droit personnel de l'enfant » à l'allocation familiale⁵, qui ont été jugées contraires au droit européen, par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, la « CJUE ») dans l'arrêt du 2 avril 2020 (Arrêt C-802/18).

Après avoir exploré diverses solutions, les auteurs du Projet de loi ont convenu de **rattacher le droit à l'allocation familiale à l'activité professionnelle d'un des parents de l'enfant**, respectivement à son affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise, autrement dit de **remplacer le « droit personnel de l'enfant » par « droit personnel du parent travailleur »** en vue de permettre une égalité de traitement entre le travailleur national et le travailleur frontalier.

Pour la bonne compréhension de la solution retenue par le Projet de loi, la Chambre de Commerce juge utile de revenir brièvement sur l'évolution de la législation luxembourgeoise en

⁵ Il s'agit principalement des articles 269 et 270 du CSS et corrélativement des articles suivants.

matière d'allocations familiales au cours des dernières années marquée spécialement par la réforme de 2016 ainsi que sur l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, avant de formuler une appréciation critique.

A. Evolution législative en matière d'allocation familiale

Avant la réforme de 2016, l'ancienne législation consacrait un droit personnel et individuel de l'enfant résident au bénéfice de l'allocation familiale. La seule condition que l'enfant devait remplir était celle d'avoir son domicile légal et sa résidence effective et continue au Luxembourg. Par ailleurs, étant donné que l'allocation familiale fait partie des prestations réglées par le règlement (CE) n°883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale et en vertu du principe d'égalité de traitement entre travailleurs, le bénéfice de l'allocation familiale a été élargi aux personnes qui travaillent au Luxembourg sans y résider pour autant (cas des travailleurs frontaliers).

Alors que l'ancienne législation ne prévoyait aucune définition du membre de famille d'un travailleur au sens de la réglementation européenne, un droit aux allocations familiales pouvait être ouvert sur base du « groupe familial » prévu aux anciens articles 270 et 272 du CSS, ce qui permettait d'assimiler expressément les enfants non-résidents sans lien de filiation avec le travailleur au Luxembourg (enfants du conjoint ou du partenaire du travailleur vivant avec et étant à charge de ce dernier).

La réforme de 2016 initiée par la loi du 23 juillet 2016⁶ (ci-après la « Loi de 2016 ») a fourni une définition précise du membre de famille d'un travailleur pouvant bénéficier de l'allocation familiale. Ainsi, tout travailleur pouvait prétendre à l'allocation familiale pour ses propres enfants, sans devoir prouver une résidence commune avec les enfants et sans devoir prouver une quelconque charge, ce qui a abouti à favoriser le noyau familial d'origine⁷ et l'obligation alimentaire envers un enfant qui sont maintenus au-delà de la séparation des parents, mais à exclure du cercle des bénéficiaires des enfants sans lien de filiation avec le travailleur (cas des enfants des conjoints ou des partenaires des travailleurs ou de tout autre enfant antérieurement admis dans le « groupe familial »).

L'arrêt du 2 avril 2020 (Arrêt C-802/18) a remis en cause cette législation, la CJUE ayant décidé que les textes européens⁸ « *doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans cet État membre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans ledit État membre ont le droit de percevoir cette allocation*⁹. »

Afin de se conformer à l'arrêt précité, **le Projet de loi remplace le « droit personnel de l'enfant » au bénéfice de l'allocation familiale par le « droit du parent travailleur »**, ce qui permet, selon l'exposé des motifs¹⁰, « *une égalité de traitement entre le travailleur national et le travailleur frontalier, telle que revendiquée par le juge européen* » et (...) « *va dans le sens d'un droit*

⁶ 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. Mémorial A – No 138 du 28 juillet 2016.

⁷ Selon l'actuel article 270 du CSS, « *sont considérés comme membres de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne.* »

⁸ Il s'agit de l'article 1^{er}, sous i), et l'article 67 du règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la 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.

⁹ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁰ Cf. spécialement page 7 du Projet de loi

dérivé ou assimilé des parents pour leurs enfants et donc une harmonisation des conditions d'ouverture du droit à l'allocation familiale pour les enfants résidents ou non ».

Finalement, pour ne pas léser les enfants dont les parents ne sont pas obligatoirement affiliés sur base d'une activité professionnelle, d'une pension ou d'un revenu de remplacement, le Projet de loi prévoit une **disposition transitoire** (cf. article 5 du Projet de loi).

B. Appréciation critique de la mesure projetée

La Chambre de Commerce n'entend pas revenir sur les diverses solutions explorées par les auteurs du Projet de loi et finalement non retenues (lesquelles sont commentées en détail dans l'exposé des motifs) et prend acte de la solution retenue par les auteurs - à savoir rattacher le droit à l'allocation familiale à l'activité professionnelle d'un des parents de l'enfant, respectivement à son affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise - dont l'objectif est de permettre l'égalité de traitement entre le travailleur national et le travailleur frontalier, et ainsi de pallier les critiques formulées par l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020.

Ainsi, l'**article 1^{er}, point 1^o du Projet de loi** (qui modifie l'article 269 du CSS) qui détermine les nouvelles conditions permettant d'ouvrir le droit à l'allocation familiale, est libellé 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 professionnelle¹¹ 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.

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 1^{er}, ouvre également droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise à titre d'indépendant et qui n'est pas dispensé d'une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie¹².

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er} du présent article, peuvent également être admis au bénéfice de l'allocation familiale, les orphelins et les mineurs non accompagnés¹³ tels que définis par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire. »

Sans vouloir revenir sur le changement de paradigme ainsi opéré par le remplacement du droit personnel de l'enfant au bénéfice de l'allocation familiale par le droit du parent travailleur, **la Chambre de Commerce relève quelques imprécisions ou incohérences dans cet article 1^{er} :**

- En premier lieu, il y a lieu de relever une légère contradiction entre le libellé de l'article 1^{er}, point 1^o du Projet de loi reproduit ci-avant et le Commentaire des articles¹⁴ qui affirme « *Ainsi, un travailleur indépendant, une personne en situation de chômage ou un bénéficiaire du REVIS continuent à être éligible au bénéfice de l'allocation familiale, puisque ces revenus sont soumis à une affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise* ». Il ressort du projet d'article ci-avant (alinéa 2 du paragraphe 1) que

¹¹ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹² Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹³ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁴ Cf. spécialement page 15 du Projet de loi

le travailleur indépendant ne pourra bénéficier de l'allocation familiale que s'il n'est pas dispensé de cotisation¹⁵ ;

- par ailleurs, étant donné que l'alinéa 2, du paragraphe 1 vise spécifiquement le travailleur indépendant, l'alinéa 1^{er} de ce même paragraphe 1 devrait être complété de manière à viser « *le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle salariée* » ;
- enfin concernant le paragraphe 2, il échet de se demander pourquoi seuls les mineurs non accompagnés seraient visés ? Quid en effet, des « mineurs accompagnés » selon la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ?

Enfin, la Chambre de Commerce **revient sur la disposition transitoire prévue à l'article 5 du Projet de loi** qui est libellée comme suit : « *Les enfants bénéficiaires de l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, continueront à la percevoir dans les mêmes conditions que celles qui étaient prévues par la législation avant l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Il échet de relever que sous le Commentaire des articles, les auteurs précisent que « *Cette disposition transitoire est nécessaire afin d'éviter que les enfants qui bénéficient actuellement¹⁶ de l'allocation familiale de par leur simple résidence sur le territoire du Luxembourg, soient exclus du bénéfice de l'allocation familiale. Il s'agit d'un nombre restreint d'enfants, à savoir ceux dont aucun des parents n'est affilié obligatoirement à la sécurité sociale¹⁷ (fonctionnaires européens, parents-étudiants¹⁸). Le projet de loi vise à maintenir le paiement jusqu'à ce que le droit à l'allocation familiale vient à échéance* ».

S'agissant des parents-étudiants, la Chambre de Commerce comprend que les futurs « parents-étudiants » n'auront plus droit à l'allocation familiale et que seuls ceux qui en bénéficiaient déjà avant l'entrée en vigueur du Projet de loi resteront éligibles à titre transitoire. Cette solution questionne la Chambre de Commerce au motif qu'il existe indubitablement des cas de parents-étudiants résidant au Luxembourg qui, s'ils ne sont pas des « travailleurs » au sens strict du terme, sont néanmoins affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise. Elle se demande partant dans quelle mesure cette condition d'affiliation n'est pas nécessaire et suffisante pour être éligible à l'allocation familiale.

II. Concernant l'adaptation des conditions d'octroi du congé parental (article 2 à 4 du Projet de loi)

Le Projet de loi procède à une adaptation des dispositions pertinentes du Code du travail¹⁹, du Statut des fonctionnaires de l'Etat²⁰ et du Statut des fonctionnaires communaux²¹ afin d'alléger les conditions d'octroi du congé parental à la suite de l'arrêt de la CJUE du 27 février 2021 qui devait se prononcer sur la question de savoir si la loi luxembourgeoise peut soumettre l'octroi du congé parental à la double condition que le travailleur soit occupé légalement sur un lieu de travail (et affilié à ce titre auprès de la sécurité sociale) :

¹⁵ L'indépendant peut demander une dispense de cotisations (à l'assurance-maladie notamment) dans l'hypothèse i) d'un revenu insignifiant (c'est-à-dire de revenu professionnel inférieur à 1/3 du salaire social minimum), ii) d'une activité occasionnelle et non habituelle (pour une durée déterminée à l'avance de moins de 3 mois par an).

¹⁶ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁸ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁹ Cf. article 2 du Projet de loi qui modifie le Code du travail, spécialement les articles L.234-43, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 et L.234-44, paragraphe 4, alinéa 2

²⁰ Cf. article 3 du Projet de loi

²¹ Cf. article 4 du Projet de loi

- d'une part, sans interruption pendant 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, le respect de cette seconde condition étant exigé même si la naissance ou l'accueil a eu lieu plus de douze mois précédant le début du congé parental.

Dans son arrêt du 27 février 2021, la CJUE se prononce successivement sur les deux conditions précitées.

Concernant la première condition, la CJUE observe que les États membres peuvent conditionner l'octroi d'un congé parental à une période de travail préalable qui ne peut dépasser un an et peuvent exiger que cette période soit continue. En outre, dès lors qu'une demande de congé parental vise à obtenir de la part de son demandeur une suspension de sa relation de travail, les États membres peuvent exiger que la période de travail préalable ait lieu immédiatement avant le début du congé parental.

Il s'ensuit que la loi luxembourgeoise peut soumettre l'octroi d'un droit à un congé parental à l'occupation sans interruption, par le parent concerné, d'un emploi pendant une période d'au moins douze mois immédiatement avant le début de ce congé parental.

Concernant la seconde condition portant sur l'occupation, par le parent, d'un emploi au moment de la naissance du ou des enfants ou de l'accueil du ou des enfants à adopter, la CJUE :

- souligne que le droit à un congé parental est un droit individuel accordé aux travailleurs, hommes ou femmes, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant de manière à permettre au parent de prendre soin de celui-ci jusqu'à ce qu'il atteigne un certain âge (ne pouvant dépasser les huit ans) ;
- précise que la naissance ou l'adoption d'un enfant et le statut de travailleur de ses parents sont des conditions constitutives d'un droit à un congé parental, mais qu'il ne peut être déduit de ces conditions que les parents de l'enfant, pour lequel ce congé est demandé, doivent être des travailleurs au moment de la naissance ou de l'adoption de celui-ci ;
- rappelle, ensuite, que la directive²² a pour objectif la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail ainsi que de permettre aux parents qui travaillent de mieux concilier leur vie professionnelle, leur vie privée et leur vie familiale ;
- conclut qu'exclure (à l'instar de la législation luxembourgeoise) les parents qui ne travaillaient pas au moment de la naissance ou de l'adoption de leur enfant i) reviendrait à limiter la possibilité pour eux de prendre un congé parental à un moment ultérieur de leur vie où ils exercent de nouveau un emploi et en auraient besoin pour concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles et ii) serait contraire au droit individuel de chaque travailleur de disposer d'un congé parental ;
- relève finalement que la double condition imposée par la législation luxembourgeoise conduit, en réalité, lorsque la naissance ou l'accueil a eu lieu plus de douze mois précédant le début du congé parental, à rallonger la condition relative à la période de travail et/ou à la période d'ancienneté qui ne peut être supérieure à un an.

Il s'ensuit que la loi luxembourgeoise ne peut pas subordonner le droit à un congé parental d'un parent à la condition que celui-ci travaille au moment de la naissance ou de l'adoption de son enfant.

A l'avenir, le droit au congé parental d'un parent salarié ou fonctionnaire public sera donc uniquement soumis à la condition d'occuper sans interruption un emploi et d'être affilié

²² Il s'agit de la directive 2010/18/UE du Conseil, du 8 mars 2010, portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental.

obligatoirement à ce titre pendant une période de douze mois précédant immédiatement le début du congé parental.

La Chambre de Commerce relève que les auteurs tirent les conséquences de cette jurisprudence, en modifiant l'article L.234-43, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du Code du travail (article 2, point 1 du Projet de loi).

Elle relève encore que les auteurs du Projet de loi ont également jugé opportun de procéder à une légère adaptation de l'article L.234-44, paragraphe 4, alinéa 2 du Code du travail (qui détaille les différentes formes de congé parental possibles²³) afin de préciser que l'hypothèse de la « pluralité de contrats de travail » (ouvrant droit au congé parental) correspond à une « pluralité d'activités professionnelles soumises à assurance obligatoire en matière de sécurité sociale ».

Selon le commentaire des articles²⁴, « Le terme [de pluralité de contrats de travail] choisi en 2016 est inapproprié et a suscité des litiges, par exemple, pour des personnes qui cumulent une activité comme fonctionnaire avec une activité salariée ou indépendante ».

La Chambre de Commerce prend acte des éléments qui ont motivé cette modification tout en relevant que l'article L.243-43, paragraphe 1, alinéa 2, deuxième tiret, fait référence à « un ou plusieurs contrats de travail » et dispose que : « Peut prétendre au congé parental tout parent, pour autant qu'il (...) - est occupé, en cas d'activité salariale, du chef d'un ou plusieurs contrats de travail²⁵ ou d'un contrat d'apprentissage pendant toute la durée du congé parental ».

Aussi, elle se demande si la « pluralité de contrats de travail » ne visait pas exclusivement le cumul d'activités salariées et, dans le cas contraire, si l'article L.243-43, paragraphe 1, alinéa 2, deuxième tiret précité (tel que modifié par l'article 1^{er}, point 1 du Projet de loi) ne devrait pas être également adapté, dans un souci de symétrie avec l'article L.234-43, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du Code du travail ?

La Chambre de Commerce tient finalement à attirer l'attention des auteurs sur le fait qu'ils ont omis de modifier l'article 306 du CSS relatif aux bénéficiaires du congé parental (qui vise spécialement la situation du travailleur indépendant) et, pour des raisons de clarté et sécurité juridique, propose de redresser cet oubli comme suit :

« Art. 306.

(1) Pendant la durée du congé parental (...), la perte de revenu professionnel est compensée par un revenu de remplacement, désigné ci-après par « indemnité », qui est versée mensuellement par la Caisse.

(2) Le droit à l'indemnité est encore ouvert au travailleur non salarié pendant la durée du congé parental, accordé en raison de la naissance ou de l'adoption d'un ou de plusieurs enfants qui n'ont pas atteint l'âge de six ans accomplis et de douze ans accomplis en cas d'adoption, à condition a) qu'il soit affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise au moment de la naissance ou de l'accueil du ou des enfants à adopter et sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental en application de l'article 1er, alinéa 1, sous 4), 5) ou 10) ».

²³ En cas de pluralité de contrats de travail respectivement de pluralité d'activités professionnelles, les parents pourront opter exclusivement pour un congé parental à plein temps.

²⁴ Cf. spécialement le commentaire de l'article 2 point 2^e du Projet de loi

²⁵ Texte souligné par la Chambre de Commerce

III. Concernant la réintroduction de l'indexation de l'allocation familiale

Le Projet de loi prévoit de réintroduire l'indexation de l'allocation familiale (article 1^{er}, point 4° - qui modifie l'article 272 du CSS - et article 6) à partir du 1^{er} janvier 2022 (article 7).

A titre liminaire, la Chambre de Commerce souligne que la ré-indexation des allocations familiales - mais avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019 - fait également l'objet de la Prise de position, laquelle est parallèlement avisée ci-dessous.

Sur le fond, la Chambre de Commerce s'oppose à la réintroduction de l'indexation automatique des allocations familiales. La première raison en est le contexte économique actuel. La crise économique a mis à mal les finances publiques, réduisant les recettes de l'Etat tout en imposant d'importantes dépenses indispensables à la protection du tissu économique et au maintien du niveau de vie de la population. Dès lors, l'augmentation d'une prestation sociale qui ne vise pas les ménages les plus modestes et touchés par la crise, mais l'ensemble de la population, n'est pas pertinente face aux défis actuels de lutte contre les exclusions sociales et la nécessité de renforcer la compétitivité du pays. Par ailleurs, si cette réintroduction était inscrite dans l'accord de coalition 2018-2023, la Chambre de Commerce souligne à quel point le contexte a été modifié par rapport au moment où cet accord a été décidé. La crise a modifié les priorités pour le pays, notamment sur le plan social, et la Chambre de Commerce estime que ces changements justifient de ne pas reprendre cette mesure prévue dans l'accord de coalition.

Elle aurait souhaité que soit poursuivie la mise en œuvre de nouvelles prestations en nature (du type chèque-service accueil, fournitures pour bébés...), qui ont fait leur preuve et permettent d'atteindre de manière plus efficace les objectifs d'aides des familles modestes et d'égalité des chances permises par les prestations sociales. La Chambre de Commerce estime que le Projet de loi aurait été l'occasion d'introduire davantage de sélectivité sociale dans les prestations familiales, basant ainsi les transferts sociaux sur la capacité contributive des ménages pour réduire le risque d'exposition à la pauvreté en ciblant mieux ces aides en faveur des populations qui en ont le plus besoin.

La Chambre de Commerce propose trois pistes en ce sens, qui mériteraient de faire l'objet d'une étude plus approfondie par les acteurs concernés. Les solutions pour que les prestations familiales remplissent davantage leur rôle auprès des ménages les plus modestes seraient notamment la fiscalisation des allocations familiales, ce qu'a par exemple adopté la Suisse, le plafonnement des allocations familiales avec un montant dégressif au-delà d'un certain montant de revenu, et la réduction graduelle des allocations familiales pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian²⁶.

Enfin, la Chambre de Commerce s'oppose à la réintroduction de l'indexation automatique des allocations familiales en raison du principe même d'indexation automatique qui constitue un obstacle à une bonne gestion des prestations sociales d'une part, et aboutit à une déresponsabilisation des pouvoirs publics, d'autre part. En effet, l'absence d'indexation automatique n'est en rien synonyme d'une absence de réévaluation future des allocations familiales liée à la hausse du coût de la vie. En revanche, une indexation au caractère automatique entrave l'adaptation des politiques en matière de prestations familiales à la situation socio-économique du pays.

²⁶ Voir notamment l'avis de la Chambre de Commerce du 23 septembre 2015 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)

IV. Concernant l'impact financier du projet de loi

En ce qui concerne l'impact financier du Projet de loi, 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.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers concernant les deux premiers points, dont l'estimation financière est bien documentée au sein de la fiche financière du Projet de loi. En revanche, elle considère que les dépenses engendrées par la ré-indexation de l'allocation familiale sont significativement sous-estimées et ceci pour deux raisons. Tout d'abord, les estimations du STATEC ont profondément été modifiées depuis que la fiche financière a été rédigée, la prochaine indexation automatique des salaires étant par ailleurs tombée en date du 1^{er} octobre 2021. L'augmentation prévue porterait donc sur 12 mois et non 9 mois en 2022, ce qui porte le coût annuel de la ré-indexation à 23,5 millions d'euros. Surtout, cette augmentation ne porte que sur la première ré-indexation alors que la ré-indexation a un effet « boule de neige » dans le temps. Le coût important de la ré-indexation conforte la Chambre de Commerce dans son opposition à cette mesure.

Concernant le Prise de position

Dans la prise de position relative à la proposition de loi n°7788, déposée par le député Spautz le 11 mars 2021, le Gouvernement examine successivement les deux mesures proposées en matière d'allocations familiales, pour conclure qu'il les désapprouve.

I. Concernant la désapprobation de la première mesure visant à réintroduire rétroactivement le système d'indexation automatique de l'allocation familiale au 1^{er} janvier 2019

A titre liminaire, dans la Prise de position, le gouvernement souligne que :

- si l'auteur explique que l'adaptation du montant de l'allocation familiale²⁷ a lieu avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019, l'indice qui est pris en compte est toutefois celui qui a été appliqué en date du 1^{er} août 2018 de sorte que l'effet rétroactif qui est appliqué par l'auteur va au-delà du 1^{er} janvier 2019 puisqu'il prend en compte une adaptation indiciaire qui a eu lieu avant cette date ;
- les autres montants, à savoir notamment les majorations qui sont prévues pour chaque enfant à partir de l'âge de 6 ans (20 euros) et à partir de l'âge de 12 ans (50 euros) ne sont pas indexés.

Concernant le principe même de la ré-indexation, la Prise de position relève encore que « le Projet de loi comble dans une large mesure les prescriptions de la proposition de loi », du moins en ce qui concerne l'indexation. Il s'ensuit que le Gouvernement désapprouve cette première mesure.

La Chambre de Commerce se rallie à la Prise de position quant à sa conclusion.

Pour le surplus, s'agissant du principe même de la ré-indexation de l'allocation familiale, elle renvoie à ses commentaires sous le point III concernant le projet de loi justifiant son opposition à

²⁷ L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article 272 du CSS en y portant le montant de l'allocation familiale de base de 265 euros à 271,62 euros.

ladite mesure. Quant à la rétroactivité de cette indexation, la Chambre de Commerce considère à titre subsidiaire par rapport à son opposition de principe rappelée ci-avant qu'elle n'a pas de sens, alors que son coût pour les finances de l'Etat est estimé à 73 millions d'euros au moment où l'économie se situe encore dans une période incertaine liée à la crise sanitaire Covid-19, ceci d'autant plus que cette rétroactivité ne vise absolument pas les ménages les plus touchés par la crise. Comme le souligne le Gouvernement dans la Prise de position, *« le texte sous examen se trouve également en porte à faux avec les engagements du Gouvernement pris dans l'accord de coalition (d'effectuer une indexation sans rattrapage) et il couvre une période de crise. Or, si le Gouvernement a pris toute une série de mesures sélectives pour soutenir les ménages les plus modestes et ceci notamment pendant la crise, il ne voit pas pourquoi il devrait procéder maintenant à une indexation rétroactive qui échappe à ce critère de sélectivité. »* La Chambre de Commerce souhaite que le Gouvernement aille maintenant plus loin en matière de sélectivité sociale.

II. Concernant la désapprobation de la seconde mesure visant à introduire une allocation complémentaire pour familles nombreuses

S'agissant de la proposition d'introduire une allocation complémentaire pour familles nombreuses échelonnée socialement afin de mieux soutenir les familles avec trois enfants et plus à charge²⁸, la Prise de position souligne que, selon l'auteur de la proposition de loi, *« les charges liées à la présence des enfants ne sont pas linéaires et si elles augmentent avec la survenance de chaque enfant, elles augmentent de manière beaucoup plus importante dès la survenance d'un troisième enfant »*, que *« les familles nombreuses sont celles qui sont le plus souvent touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale »* et que *« l'allocation complémentaire pour familles nombreuses allègerait donc les charges liées à la survenance des enfants chez les familles ayant trois enfants ou plus à charge, et participerait à la réduction de la pauvreté infantile et juvénile en venant en aide aux familles nombreuses les plus démunies »*.

La Chambre de Commerce relève que le Gouvernement, dans la Prise de position, désapprouve cette seconde mesure, pour les motifs suivants :

- il constate tout d'abord que si la mesure était destinée aux familles modestes, elle ne se limite pas à celles-ci, mais a un effet sur la situation de toutes les familles dès qu'elle remplissent le critère tenant au nombre d'enfants, même si le montant perçu diminue au fur et à mesure du revenu à disposition des familles visées ;
- est partant d'avis qu'il s'agit d'un retour en arrière, à savoir à la situation d'avant la réforme des prestations familiales de 2016 où le montant de l'allocation familiale par enfant variait d'un enfant à l'autre en augmentant plus que proportionnellement avec chaque enfant s'ajoutant au ménage.

La Chambre de Commerce se rallie à la Prise de position quant à sa conclusion et, pour le surplus, renvoie à ses précédents commentaires concernant la nécessité d'aller vers plus de sélectivité sociale.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut, sous réserve de la prise en compte de ses remarques, approuver le projet de loi sous avis en ce qui concerne la modification des conditions d'octroi de l'allocation familiale et du congé parental, mais désapprouve le principe d'une ré-indexation automatique en matière d'allocation familiale. La Chambre de Commerce se rallie à la Prise de position quant à ses conclusions.

SBE/NJE/DJI

²⁸ en introduisant un nouveau « Chapitre Ibis » comprenant un nouvel article 273bis dans le CSS