

Luxembourg, le 13 septembre 2022

Objet : Amendements gouvernementaux au 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. (5824bisSBE/NJE)

*Saisines : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(22 juillet 2022)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les 29 amendements gouvernementaux sous avis, qui sont apportés au projet de loi n°7828, ont été déposés le 28 juillet 2022 (ci-après les « Amendements ») afin de tenir compte des oppositions formelles et autres observations qui ont été formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 février 2022, et principalement la violation du principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution.

A titre liminaire, la Chambre de Commerce rappelle que le projet de loi n°7828 - qu'elle a avisé en date du 5 octobre 2021² - avait principalement pour objet de :

- modifier les conditions d'octroi de l'allocation familiale après que la Cour de justice de l'Union européenne les ait jugées contraires au droit européen (Arrêt C-802/18 du 2 avril 2020)³, en conférant le droit à l'allocation familiale au travailleur au lieu de l'enfant ;
- modifier les conditions d'octroi du congé parental après que la Cour de justice de l'Union européenne les ait jugées contraires au droit européen (Arrêt C-129/20 du 25 février 2021)⁴ ;
- réintroduire, à compter du 1^{er} janvier 2022, l'indexation de l'allocation familiale telle que prévue par l'accord de coalition 2018-2023.

La Chambre de Commerce reviendra ci-dessous sur les Amendements qui visent à modifier le dispositif du projet de loi n°7828 quant au fond, afin notamment de remédier à la violation du principe de l'égalité devant la loi.

Quant aux autres Amendements, certains visent à supprimer des dispositions devenues superfétatoires (Amendements 6, 9, 21, 27, 28 et 29). D'autres visent uniquement à procéder à des modifications d'ordre légistique ou en lien avec la structure du Projet de loi n°7828. Il s'agit des Amendements 1, 17, 20 et 24 qui visent à l'insertion de chapitres, d'une part, et des Amendements 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 25 et 26 qui ont trait notamment à la simple renumérotation des articles.

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

² [Avis disponible sur le site de la Chambre de Commerce](#)

³ Sont ainsi modifiées les dispositions pertinentes du Code de la sécurité sociale, du Code du travail, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

⁴ Cf. note de bas de page 2

Enfin les Amendements 5 et 13 visent à modifier une erreur matérielle. Ces autres Amendements n'appellent pas de commentaire particulier de la Chambre de Commerce.

I. Concernant les amendements apportés aux conditions d'octroi de l'allocation familiale (Amendements 2 et 3)

La Chambre de Commerce relève d'emblée que le Conseil d'Etat s'est opposé formellement aux dispositions du projet de loi n°7828 modifiant dans le Code de la sécurité sociale (CSS) les conditions d'octroi de l'allocation familiale⁵ qui aboutissent à conférer le droit à l'allocation familiale au travailleur et non plus à l'enfant au motif que ce changement de paradigme se heurtait au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution, à plusieurs égards :

- la suppression du droit personnel de l'enfant fait naître une différence de traitement à l'égard des enfants résidant au Luxembourg dont aucun des parents n'est affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise⁶ ;
- le traitement différencié des personnes qui prennent en charge un enfant et assurent son entretien sans être nécessairement « parent » n'est ni rationnellement justifié ni proportionné par rapport à la finalité des allocations familiales, en ce que le projet de loi se limite à octroyer ces allocations au parent biologique ou adoptif, et ce indépendamment du fait que celui-ci pourvoit à l'entretien de l'enfant ;
- le projet de loi opère une discrimination entre les indépendants affiliés à la sécurité sociale et ceux qui sont dispensés d'une affiliation, ces derniers n'ayant pas droit aux allocations familiales pour leurs enfants⁷.

Afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, mais également de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne précité, les auteurs proposent plusieurs modifications de fond.

Il s'agit, d'une part, de la suppression de la disposition qui visait à modifier les conditions d'octroi de l'allocation familiale en conférant le droit à l'allocation familiale au travailleur au lieu de l'enfant. **Il est ainsi procédé à un retour au libellé initial de l'article 269 du CSS (qui reconnaît un droit personnel de l'enfant résident)** par l'Amendement 2.

Il est, d'autre part, procédé par l'Amendement 3 à la suppression de la disposition qui visait à modifier la définition du « membre de famille » donnant droit à l'allocation familiale (prévue à l'article 270 du CSS) **en complétant par ailleurs la définition actuelle** (qui couvre les « enfants nés dans le mariage », les « enfants nés hors mariages » et les « enfants adoptifs ») **de manière à ajouter les « enfants du conjoint ou du partenaire⁸ pour lesquels le travailleur pourvoit à l'entretien ».**

Ces adaptations significatives quant au fond du projet de loi n°7828 (ainsi que leurs corollaires⁹) sont saluées par la Chambre de Commerce.

Pour le surplus, l'Amendement 7 qui - sur base d'une observation du Conseil d'Etat - prévoit la possibilité de partager l'allocation familiale par moitié entre les deux parents, en cas de résidence

⁵ Cf. article 1^{er}, point 1^o qui modifie l'article 269 du Code de la sécurité sociale afin de conférer le droit à l'allocation familiale au travailleur au lieu de l'enfant.

⁶ Peuvent être cités à titre d'exemple : les parents qui sont étudiants, les fonctionnaires européens et ceux qui bénéficient uniquement d'une affiliation volontaire à la sécurité sociale luxembourgeoise ou ont leur résidence au Luxembourg, mais travaillent à l'étranger.

⁷ Ainsi que la Chambre de Commerce l'avait également observé dans son avis du 5 octobre 2021.

⁸ Au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2002 relative aux effets légaux de certains partenariats.

⁹ Les Amendements 4, 9, 10 et 13 sont la conséquence de la modification fondamentale opérée par l'Amendement 2 à l'article 269 du CSS précité.

alternée de l'enfant, est également salué par la Chambre de Commerce pour s'adapter davantage à la réalité de cette forme d'organisation familiale.

II. Concernant les amendements apportés aux conditions d'octroi du congé parental (Amendements 11,12 et 18)

La Chambre de Commerce relève que, dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'Etat a noté qu'afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁰, le projet de loi n°7828 a supprimé la condition que le salarié doit avoir été affilié au moment de la naissance ou de l'accueil des enfants à adopter en procédant à une adaptation des dispositions afférentes du Code du travail, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, **mais en omettant l'article 306 du CSS (relatif aux bénéficiaires du congé parental) qui vise spécialement la situation du travailleur indépendant.**

Alors que cette omission avait été également critiquée par la Chambre de Commerce dans son avis du 5 octobre 2021, l'Amendement 11 a pour objet de corriger cette lacune en modifiant l'article 306 du CSS¹¹, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Par contre, à l'instar du Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce s'interroge concernant les adaptations faites aux dispositions afférentes du Code du travail. Elles ont pour conséquence que non seulement la condition de l'affiliation au moment de la naissance a été supprimée, mais également que **les apprentis et les personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue ne pourront plus prétendre au congé parental**¹². En l'absence d'explications fournies dans le commentaire de l'Amendement 18, il échet de se demander si cette suppression est intentionnelle.

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

Alors que le projet de loi n°7828 tend à réintroduire l'indexation de l'allocation familiale¹³, le Conseil d'État a relevé dans son avis du 22 février 2022 que la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 procède déjà à la réintroduction de l'indexation de l'allocation familiale avec effet au 1^{er} octobre 2021, de sorte que les dispositions proposées y relatives sont à supprimer.

Pour sa part, la Chambre de Commerce rappelle son opposition à la réintroduction de l'indexation automatique des allocations familiales et renvoie à son avis du 5 octobre 2021 pour les raisons qui motivent sa position et les pistes alternatives qu'elle propose.

IV. Concernant l'impact financier du projet de loi

La fiche financière fait état d'une estimation de 3.000 enfants du conjoint d'un travailleur frontalier susceptibles d'ouvrir un droit aux allocations familiales, dont 1.300 éligibles à un paiement mensuel intégral et 1.700 à un complément différentiel. L'élargissement du champ des bénéficiaires dû aux adaptations proposées aurait ainsi pour conséquence une hausse des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire de 8,4 millions d'euros par an. En outre, les modifications aux

¹⁰ Dans l'arrêt n° C-129/20 du 25 février 2021, la Cour a déclaré contraire au droit européen « une réglementation nationale qui conditionne l'octroi d'un droit à un congé parental au statut de travailleur du parent **au moment de la naissance ou de l'adoption de son enfant.** »

¹¹ Quant à l'Amendement 12, il modifie corrélativement l'article 307 du CSS pour faire référence à l'article 306 du CSS.

¹² Cela résulte de la suppression des termes « soit au sens de l'article 1er, alinéa 1, sous 2) ou 10) du Code de la sécurité sociale » à l'article L. 234- 43 du Code du travail.

¹³ Cf. (article 1er, point 4° - qui modifie l'article 272 du CSS - et l'article 6) à partir du 1er janvier 2022 (article 7).

dispositions relatives au congé parental afin de tenir compte de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 février 2021 (Arrêt C-129/20) ont un coût estimé de 4,8 millions d'euros.

Pour la Chambre de Commerce, l'impact financier élevé des adaptations proposées illustre le poids important des allocations familiales dans le budget de l'Etat et la nécessité de requérir à des prestations familiales plus ciblées, qui pourraient par exemple comporter une part fixe et une part dégressive à partir d'un certain niveau de revenu du ménage, pour atteindre les objectifs de lutte contre les exclusions sociales et d'allègement de la pression fiscale sur les entreprises et les ménages.

Par ailleurs, l'indexation automatique constitue un obstacle à une bonne gestion des prestations sociales et aboutit à une déresponsabilisation des pouvoirs publics. En effet, une indexation au caractère automatique entrave l'adaptation des politiques en matière de prestations familiales à la situation socio-économique du pays ; ceci alors même que l'absence d'indexation automatique n'est en rien synonyme d'une absence de réévaluation des allocations familiales liée à la hausse du coût de la vie si nécessaire. C'est pour toutes ces raisons que la Chambre de Commerce s'oppose aux mécanismes d'indexation automatique.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis.

SBE/NJE/DJI