

Prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi No 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

En date du 25 avril 2019, l'honorable député Marc Spautz avait déposé la proposition de loi No 7437 portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales. En date du 10 décembre 2019, le Conseil d'État avait émis son avis par rapport à cette proposition de loi. L'honorable député a toutefois retiré cette proposition de loi par la suite en expliquant qu'elle « est actuellement bloquée dans le processus parlementaire », et il a déposé, en date du 11 mars 2021, la proposition de loi sous examen.

L'objet de la nouvelle proposition de loi déposée par l'honorable député est en substance le même que celui de la proposition de loi No 7437 alors qu'il consiste en la (ré)-introduction du système d'indexation automatique au niveau de l'allocation familiale au 1^{er} janvier 2019 et en l'introduction d'une allocation complémentaire pour familles nombreuses échelonnée socialement.

Le Gouvernement constate également que, par rapport à la proposition initiale, le nouveau texte suit la proposition du Conseil d'État de ne plus reprendre au niveau des conditions exigées pour bénéficier de l'allocation complémentaire, celles qui sont communes avec les conditions requises pour bénéficier des allocations familiales, ce qui a pour effet de réduire la taille du nouveau texte de façon considérable.

I. Considérations générales

1. La (ré)-introduction du système d'indexation automatique de l'allocation familiale

Aux termes de son article 1^{er}, la proposition de loi modifie l'article 272 du Code de la sécurité sociale en y portant le montant de l'allocation familiale de base de 265 euros à 271,62 euros. L'auteur explique que cette adaptation a lieu avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019, l'indice qui est pris en compte étant toutefois celui qui a été appliqué en date du 1^{er} août 2018.

Le Gouvernement constate tout d'abord que sous cet angle de vue, 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.

Ensuite, si sa lecture du texte est exacte, le Gouvernement constate également que les autres montants qui sont prévus par l'article 272, alinéa 1^{er} notamment, à savoir 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 indexées.

Le point 2 de l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui ajoute un alinéa 3 à l'article 272, laisse planer à ce titre un doute sur les intentions de l'auteur de la proposition alors qu'il dispose que « Le montant ci-dessus est adapté aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'État ». Or, puisque l'article 272 prévoit plusieurs montants, il n'est pas clair quel est le montant qui est visé. On peut partir du point de vue que, puisque l'auteur de la proposition de loi adapte seulement le montant de base de 265 euros à l'alinéa 1^{er} de l'article 272, c'est celui-ci qui est visé. Or, un texte de loi devrait être assez clair pour ne pas donner lieu à des suppositions, de sorte que la disposition serait à préciser sur ce point.

Il importait de faire ces remarques préliminaires avant de se consacrer au principe de la mesure.

L'auteur relève à l'exposé des motifs que « l'allocation familiale a été désindexée suite à un accord en date du 19 avril 2006 trouvé au sein du Comité de coordination tripartite, ..., selon lequel le forfait d'éducation et les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales seraient désindexés. Cet accord était justifié par la volonté de créer des marges budgétaires suffisantes pour financer de nouvelles priorités dans le domaine de la politique familiale ».

Le Gouvernement prend acte de ces affirmations tout en constatant qu'il n'est pas à l'origine de cette désindexation, ni plus d'ailleurs que le Gouvernement précédent.

Le Gouvernement donne également à considérer que les réformes successives menées au cours de la précédente et de l'actuelle période législative, telles que la réforme des prestations familiales, la réforme du congé parental avec la création d'un véritable revenu de remplacement pour les parents bénéficiaires ainsi que la réforme du revenu minimum garanti avec la création du nouveau revenu d'inclusion sociale (REVIS), ont permis de mener une politique familiale plus ciblée sur les besoins des familles en se détachant d'une optique axée purement sur des prestations en espèces.

Dans ce contexte, l'accord de coalition 2018-2023 prévoit également l'introduction de l'indexation des prestations familiales, mais ceci à côté d'un certain nombre d'autres mesures. Il convient d'ajouter à ce titre que suivant l'accord de coalition cette indexation ne sera pas rétroactive. En effet, il y est précisé que « En fin de législature, l'indexation des prestations familiales sans rattrapage sera réintroduite. ».

Enfin, il est relevé dans ce contexte qu'en date du 21 mai 2021, a été déposé le projet de loi No 7828 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'État ; de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, qui prévoit à son article 1er, point 4°, que l'article 272 du Code de la sécurité sociale est complété par les deux alinéas suivants :

« Les montants prévus au présent article correspondent au nombre de l'indice pondéré du coût de la vie applicable au moment de l'entrée en vigueur de la loi du jj.mm.aaaa 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'État ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Ils sont adaptés aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État par la suite. »

La disposition en question vise aussi bien le montant de base de l'allocation familiale que les majorations en fonction de l'âge de chaque enfant. Aux termes de l'article 7 du projet de loi, l'entrée en vigueur de la disposition relative à l'indexation est prévue pour le 1^{er} janvier 2022.

Le Gouvernement constate partant que le projet de loi déposé par le Gouvernement comble dans une large mesure les prescriptions de la proposition de loi, du moins en ce qui concerne l'indexation, voire est dans ce domaine plus favorable à certains égards que celle-ci.

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.

Le Gouvernement ne peut donc pas approuver la disposition sous rubrique.

2. L'introduction d'une allocation complémentaire pour familles nombreuses

Le deuxième objectif de la proposition de loi consiste à introduire un nouveau « Chapitre *Ibis* » comprenant un nouvel article 273*bis* prévoyant une allocation complémentaire pour familles nombreuses échelonnée socialement afin de mieux soutenir les familles avec trois enfants et plus à charge.

Selon l'auteur du texte sous examen, 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. De même, l'auteur du texte relève que les familles nombreuses sont celles qui sont le plus souvent touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Toujours selon l'auteur du texte, 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.

Le Gouvernement 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.

Le Gouvernement 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.

Or, c'est justement par 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 enfants consacrant le libellé actuel de l'article 272 du Code de la sécurité sociale, que la loi avait abrogé ce système en introduisant une allocation d'un même montant par enfant et ceci quel que soit le nombre d'enfants dans le ménage. Au niveau des travaux parlementaires ayant donné naissance à la loi du 23 juillet 2016, il est notamment relevé (Doc. Parl. No 6832, p. 17 et 18) :

« L'individualisation généralisée du montant des allocations familiales - (...) - repose certes sur le principe que chaque enfant « vaut » le même montant, mais se justifie également par le fait que les frais liés à une fratrie n'augmentent pas plus que proportionnellement du premier au deuxième enfant ou du deuxième par rapport aux suivants.

Avec une même allocation pour chaque enfant, le Gouvernement entend confirmer le droit de l'enfant à cette allocation, destinée en première ligne à soutenir l'avenir des enfants. En outre, le bon sens à lui seul permet d'argumenter que le deuxième enfant d'un couple n'engendre pas forcément des frais plus élevés et ceci de façon plus que proportionnelle que pour le premier (...).

Pour les familles ayant trois enfants ou plus, la situation du logement est certes différente, mais les auteurs du projet estiment qu'une allocation uniforme pour chaque enfant, d'un montant plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'Europe est toujours justifiable, notamment parce qu'il s'agit d'y consacrer un droit personnel de l'enfant. A ceci s'ajoute, qu'il a été souligné à plusieurs reprises que le volet de l'allocation familiale n'est qu'un des éléments d'un paquet de mesures ».

Il s'ensuit que, si la proposition de loi vise à réintroduire une allocation familiale qui augmente plus que proportionnellement pour chaque enfant supplémentaire, elle se trouve en contresens avec la politique qui avait donné naissance à la loi du 23 juillet 2016 précitée.

Si en revanche, l'auteur entend soutenir les familles socialement défavorisées, force est de constater que la proposition de loi va non seulement au-delà de cet objectif, mais elle fait également double emploi avec toute une série de mesures que le Gouvernement a justement prises pour soutenir les ménages à revenu modeste, comme celles introduites par la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (REVIS) pour les ménages visés par cette loi, telles que :

- l'augmentation du supplément accordé pour chaque enfant dans un ménage bénéficiant du REVIS
- l'introduction d'une majoration supplémentaire pour les enfants vivant dans un ménage monoparental
- l'introduction d'une majoration de la part « frais communs » en cas de présence d'enfants dans le ménage

S'y ajoutent d'autres mesures comme celle de l'augmentation de l'allocation de vie chère de l'ordre de 10% pour l'année 2021.

Le Gouvernement ne peut donc pas approuver les dispositions en question.

II. Examen des articles

Ad articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} a trait aux mesures d'indexation de l'allocation familiale et le Gouvernement renvoie à ce titre à ses observations faites sous le point I. ci-dessus.

L'article 2 a pour unique but d'introduire le nouveau Chapitre Ibis relatif à l'allocation complémentaire pour familles nombreuses et ne nécessite pas d'observations supplémentaires par rapport à celles qui ont été faites sous le point I.

Ad article 3

L'article 3 prévoit les conditions dans lesquelles une allocation complémentaire pour familles nombreuses est versée. Le Gouvernement n'a pas d'observations à faire quant au volet technique de la mesure. Il note toutefois que le Conseil d'État se demande, en ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article, ce que l'auteur de la proposition entend par les termes « Sauf disposition contraire, le versement de l'allocation cesse ... ». Il relève à ce titre que s'il existe des dispositions contraires aux modalités de versement prévues au paragraphe 5, il y a lieu de les préciser davantage.

Le Gouvernement se rallie à l'observation du Conseil d'État.

Ad article 4

L'article 273^{ter} prévoit les règles relatives à l'attribution de l'allocation complémentaire qui sont calquées sur celles relatives à l'attribution de l'allocation familiale prévues à l'article 273. Le Gouvernement fait noter à ce titre que le projet de loi No 7828 prévoit que l'article 273, paragraphe 1^{er} est complété par la phrase suivante :

« Sur demande conjointe des parents, le paiement de l'allocation familiale peut être partagé par moitié entre les deux parents ».

Au regard de cette précision, il y a donc lieu de constater que le texte de l'article 273^{ter} n'est plus en phase avec l'article 273 sur ce point.

Ad article 5

Pas d'observations supplémentaires

Ad article 6

L'article 6 contient des règles anti-cumul.

Le Conseil d'État fait seulement remarquer qu'il existe une erreur matérielle à l'endroit dans le sens où il est fait référence au paragraphe 5 de l'article 273*bis* au lieu du paragraphe 6 qui constitue la référence exacte pour le calcul de l'allocation complémentaire.

Le Gouvernement n'a pas d'observations supplémentaires à formuler.

Ad article 7

L'article 7 prévoit que les dispositions relatives à l'augmentation de l'allocation familiale et de l'adaptation aux variations du coût de la vie entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Pas d'observations supplémentaires par rapport à celles faites sous le point I.

III. Observations d'ordre légistique

Le Gouvernement se rallie aux observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

IV. Conclusion

Il résulte des considérations qui précèdent, que le Gouvernement ne peut pas marquer son accord à la proposition de loi qui lui a été soumise.