

**A-3530/21-46**

**Doc. parl. n° 7828**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

**du 16 juillet 2021**

**sur**

**le projet de loi 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**

Par dépêche du 21 mai 2021, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit projet se propose, entre autres, de réintroduire le principe de l'indexation des allocations familiales. Ainsi, le texte vise à compléter l'article 272 du Code de la sécurité sociale 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."*

Pour rappel: à travers un accord tripartite du 28 avril 2006, il avait été retenu de désindexer les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales, ceci "afin de créer les marges budgétaires suffisantes pour financer les nouvelles priorités dans le domaine de la politique familiale", politique qui devrait s'orienter notamment vers la promotion des prestations en nature par rapport aux prestations en espèces.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que les allocations familiales n'ont pas été adaptées au coût de la vie depuis lors, alors même qu'une première initiative en faveur de la réintroduction d'un mécanisme d'adaptation régulière des prestations familiales remonte à un accord bipartite conclu en date du 28 novembre 2014 déjà (!) entre le gouvernement et les organisations syndicales, accord dans lequel il avait été retenu ce qui suit:

*"(...) les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian. Dès qu'un écart à définir est constaté, une adaptation de la valeur de ces prestations est déclenchée au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'écart a été constaté."*



La Chambre regrette que le gouvernement n'ait pas honoré, dans le cadre de la réforme des prestations familiales en 2016, l'engagement pris dans l'accord précité à l'égard des syndicats. En effet, poursuivant dans la même lignée que les politiques gouvernementales des années précédentes l'objectif de promouvoir les prestations en nature par rapport aux prestations en espèces, il s'est opposé à réintroduire un tel mécanisme. À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à son avis n° A-2730/2730<sup>1</sup> du 3 février 2016 sur le projet de loi portant réforme des prestations familiales:

*"Elle (la Chambre des fonctionnaires et employés publics) demande le rétablissement de l'indexation des prestations familiales". En effet, "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".*

S'il est vrai que suite à l'accord précité du 28 novembre 2014, un projet de loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales par rapport à l'évolution du salaire médian (document parlementaire n° 7003) avait été déposé en juin 2016, celui-ci n'a finalement pas abouti à une loi et il a même été retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés en octobre 2019.

Étant donné que la Chambre des fonctionnaires et employés publics plaide depuis des années déjà en faveur du rétablissement du mécanisme d'indexation des prestations familiales, qui constitue une mesure de soutien du pouvoir d'achat des familles avec enfants, elle ne peut qu'approuver l'initiative du gouvernement.

Ceci dit, la Chambre est toutefois indignée que la décision relative à cette mesure, qui correspond à un engagement gouvernemental pris en novembre 2014 déjà et qui a été reprise dans l'accord de coalition pour la formation d'un gouvernement pour la période 2018 à 2023, ne soit prise que maintenant. S'y ajoute que ledit accord de coalition énonce l'indexation de l'ensemble des prestations familiales existantes, et non pas seulement de l'allocation familiale (de base) comme le prévoit le projet de loi sous avis.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que l'accord de coalition prévoie d'introduire l'indexation des prestations familiales "*sans rattrapage*", de sorte que les pertes de pouvoir d'achat subies par les ménages depuis 2006 (désindexation), sinon du moins depuis 2014 (accord bipartite), ne seront pas compensées. Ainsi, l'entrée en vigueur de la disposition du projet sous avis relative à l'indexation de l'allocation familiale est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022 seulement (article 7), alors que la prochaine tranche indiciaire pourrait, selon le STATEC, tomber encore "*avant la fin de cette année*" (STATNEWS n° 24, mai 2021).

Au vu des considérations qui précèdent, la Chambre demande d'adapter le texte sous avis dans le sens que l'indexation sera appliquée rétroactivement, au moins depuis la mise en vigueur des dispositions de l'accord susvisé du 28 novembre 2014, de sorte à compenser les pertes de revenu subies entre-temps par les ménages concernés, ceci pour toutes les prestations familiales (en espèces).

À côté de la réintroduction de l'indexation des allocations familiales, le projet de loi comporte certaines autres mesures destinées à adapter la législation luxembourgeoise aux décisions rendues par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a jugé contraire au principe de l'égalité de traitement les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale. Ces dispositions réservent actuellement le droit aux allocations familiales aux enfants résidant sur le territoire luxembourgeois ainsi qu'aux "*enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs*" de tout parent non-résident affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise. Sont exclus du cercle des bénéficiaires les enfants sans lien de filiation biologique ou adoptif avec le parent travailleur de l'Union européenne, même si celui-ci pourvoit à l'entretien de ces enfants.

Dans son arrêt du 2 avril 2020 (affaire C-802/18), la CJUE a retenu que la règle d'égalité de traitement "*s'oppose à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs non-résidents 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 cet État membre ont le droit de percevoir cette allocation*". Selon la Cour, "*une telle distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité qui ne pourrait être admise qu'à la condition d'être objectivement justifiée, ce qui n'est pas le cas dans l'affaire en cause*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le gouvernement ait retenu la solution suivante pour remédier à cette non-conformité:

*"Il ressort de tout ce qui précède que les auteurs du projet de loi préconisent une solution gérable et équitable en remplaçant le droit personnel de l'enfant par le droit du parent travailleur permettant une égalité de traitement entre le travailleur national et le travailleur frontalier, telle que revendiquée par le juge européen; ceci à travers un remaniement de l'article 269 du Code de la sécurité sociale. (...)*

*La proposition d'amendement va dans le sens d'un droit dérivé du travail 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.*

*Le lien de filiation sur lequel s'est basé le législateur en 2016 reste le seul critère fiable et durable."*

Or, à côté de la distinction fondée sur la résidence, c'est également le critère de la nécessité d'un lien de filiation que la CJUE a jugé discriminatoire. Les mesures prévues par le projet de loi ne sont donc pas conformes à la position de la CJUE.

De plus, le nouveau système projeté a pour conséquence d'exclure du cercle des bénéficiaires de l'allocation familiale des ménages qui en bénéficient à l'heure actuelle, situation dont le gouvernement est bien conscient et à laquelle il est insensible (cf. exposé des motifs, page 7, avant-dernier alinéa: "*il s'en (suit) ainsi la fin du droit pour les enfants dont les parents ne sont pas affiliés obligatoirement à la sécurité sociale sur base d'une activité professionnelle, d'une pension ou d'un revenu de remplacement*"). Même si le projet de loi prévoit une disposition transitoire maintenant le droit à l'allocation pour les ménages qui en bénéficient encore sous le régime actuellement en vigueur, il n'en reste pas moins que des personnes qui seront dans la même situation que ces ménages, sous l'égide du futur système que le projet se propose de mettre en place, s'estimeront sans doute lésées, ce qui conduira nécessairement à de nouveaux procès devant le juge européen.

Afin de rendre la législation luxembourgeoise conforme au droit européen, le droit personnel de l'enfant à l'allocation familiale, lié à la résidence au Luxembourg et tel que prévu actuellement à l'article 269, paragraphe (1), lettre a), du Code de la sécurité sociale, devrait être maintenu. Par ailleurs, la condition relative au lien de filiation biologique ou adoptif pour les travailleurs non-résidents devrait être supprimée, de sorte que chaque personne travaillant au Luxembourg et devant pourvoir à l'entretien d'enfants en tant que parent aura droit à l'allocation familiale. La Chambre demande d'adapter le texte sous avis en conséquence.

Dans un autre arrêt, du 25 février 2021 (affaire C-129/20), la CJUE a considéré que la condition prévue par la législation luxembourgeoise et suivant laquelle il faut être affilié à la sécurité sociale "*au moment de la naissance ou de l'adoption*" de l'enfant pour pouvoir bénéficier du congé parental est contraire au droit européen. Le projet de loi sous avis vise à supprimer cette condition. Pour pouvoir prétendre au congé parental, il suffit dorénavant que le parent "*occupe une activité professionnelle moyennant un ou plusieurs titres d'engagement totalisant au moins dix heures de travail par semaine ou exerce une activité indépendante et est affilié à un de ces titres obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise sans interruption pendant au moins douze mois continus précédant immédiatement le début du congé parental*" (articles 2 à 4 du projet de loi).

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que la condition relative au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant soit supprimée, elle constate que le projet de loi restreint désormais le cercle des bénéficiaires du congé parental.

En effet, selon la législation actuellement applicable (article L. 234-43 du Code du travail, article 29bis du statut général des fonctionnaires de l'État et article 30bis du statut général des fonctionnaires communaux), peuvent prétendre au congé parental non seulement les parents occupant une activité salariée ou indépendante, mais

également "*les apprentis bénéficiant au Grand-Duché de Luxembourg d'une formation professionnelle indemnisée*" ainsi que "*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*" (article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, points 2) et 10), du Code de la sécurité sociale).

À défaut d'explications dans le dossier sous avis quant à la suppression de ces dispositions, il faudra impérativement les maintenir. La Chambre demande donc d'adapter le projet de loi dans ce sens.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut donner son aval au projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juillet 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF