

A-2831/16-66



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature

et sur

le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du jj/mm/aaaa portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature

Par dépêche du 16 juin 2016, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Alors que le projet de loi en question a pour but d'introduire, conformément à un accord du 28 novembre 2014 entre le gouvernement et les organisations syndicales, un mécanisme selon lequel les montants des prestations familiales seront à l'avenir périodiquement adaptés en fonction "*de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian*", le projet de règlement grand-ducal joint au dossier, et qui ne comporte pas d'exposé des motifs, fixe les modalités (très techniques et compliquées) d'exécution de la future loi.

Considérations générales

Étant donné que le dossier repose sur un accord entre partenaires sociaux, la Chambre des fonctionnaires et employés publics lui donne de toute évidence son aval quant au fond.

Elle regrette toutefois que le mécanisme projeté ne s'inscrive pas dans la ligne des mesures de simplification administrative annoncées par le gouvernement, bien au contraire! En effet, à lire l'exposé des motifs joint au projet de loi ainsi que le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal, les différentes étapes menant à une adaptation des prestations familiales sont les suivantes:

- l'examen, tous les deux ans, de l'évolution du salaire médian;
- l'examen simultané de l'évolution des prestations familiales, aussi bien en nature qu'en espèces, ainsi que des autres (éventuels) "*investissements de l'État dans les mesures destinées aux enfants*";

- l'analyse de la différence entre l'évolution du salaire médian et celle des prestations familiales (par catégorie d'âge des enfants!) et rédaction d'un rapport ad hoc;
- la consultation des partenaires sociaux par le gouvernement et "*évaluation des options d'adaptation*";
- l'élaboration d'un rapport à la Chambre des députés avec, le cas échéant,
- la rédaction d'un projet de loi portant adaptation des prestations familiales – projet qui aura évidemment à parcourir tout le chemin des instances avant de pouvoir entrer en vigueur.

Par ailleurs, la Chambre constate que le gouvernement semble vouloir faire de l'adaptation régulière prévue une simple faculté puisque l'alinéa final de l'exposé des motifs affirme que "*le coût de l'adaptation (...) sera à charge de l'État sous réserve de ressources suffisantes pour faire face à la dépense supplémentaire*". La même restriction est répétée mot pour mot à l'avant-dernier alinéa du commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi.

Or, le texte proprement dit de la future loi énonce affirmativement et péremptoirement que "*les prestations familiales (...) sont adaptées tous les deux ans*", libellé qui n'ouvre la porte à aucune échappatoire quelle qu'elle soit. Il s'agira donc clairement d'une obligation à laquelle le gouvernement ne pourra se soustraire, même si l'exposé des motifs et le commentaire des articles prévoient une restriction.

Examen du projet de loi

Ad article 1^{er}

Le deuxième alinéa du commentaire de l'article 1^{er} semble procéder d'une logique quelque peu particulière puisqu'il affirme ce qui suit:

*"Comme il est prévu d'adapter les prestations familiales (...) tous les **deux** ans, la période d'observation du salaire médian s'étend sur **trois** années"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut concevoir qu'un tel mécanisme puisse fonctionner pour la seule première adaptation prévue pour 2018: évolution du salaire médian de 2014 à 2016 (= 3 années), calculs en 2017 et adaptation en 2018. Par après toutefois, s'il y a adaptation "*tous les deux ans*", la période d'observation de l'évolution du salaire médian sera elle aussi forcément de deux ans (à moins de considérer deux fois chaque deuxième année)!

Ad article 2

La Chambre a du mal à saisir le sens profond du libellé compliqué de l'article 2:

"Le mécanisme d'adaptation des prestations en espèces et en nature en faveur des enfants prend effet le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial".

En premier lieu, cette disposition constitue un non-sens dans la mesure où "*le mécanisme*" ne prendrait alors jamais effet puisqu'il, en tant que tel, ne sera jamais publié au Mémorial!

Ensuite, même si tel était le cas, l'article 2 serait alors en contradiction avec le texte de l'article 1^{er}, paragraphe (2), première phrase, qui fixe "*la première adaptation (...) pour l'année 2018*".

Le commentaire de l'article 2 n'est malheureusement d'aucune utilité puisqu'il n'est qu'une redite, presque mot pour mot, du texte qu'il est censé commenter/expliciter.

En conséquence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de s'en tenir à la formule classique et d'écrire tout simplement "*La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial*".

Quant au projet de règlement grand-ducal

En ce qui concerne le préambule du projet de règlement grand-ducal sous avis, la Chambre est scandalisée à la lecture de la mention "*Les avis **demandés** auprès de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, de la Chambre des Salariés (...)*"!

L'insertion de cette formule inacceptable dans le préambule d'un texte qui se trouve encore au stade de "*projet*" démontre en effet qu'il n'est pas dans l'intention du pouvoir politique d'attendre les avis demandés, qui le sont uniquement afin de se conformer à la loi qui exige en effet que l'avis "*doit être demandé*".

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le préambule se réfère à plusieurs lois sans en mentionner plus précisément le ou les articles visés, ce qui se recommande pourtant.

Finalement, et conformément aux règles de la légistique formelle, il y a lieu de supprimer du préambule la référence à des textes d'une intensité normative identique, c'est-à-dire le renvoi à d'autres règlements grand-ducaux.

Pour le reste, la Chambre n'entend pas se livrer à une analyse détaillée du projet de règlement grand-ducal, alors surtout que celui-ci se limite à prévoir, pour le mécanisme d'adaptation des prestations familiales envisagé, trois formules de calcul différentes selon l'âge des enfants et à fournir la définition des termes composant lesdites formules de calcul.

Sous la réserve de toutes les observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 octobre 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF