



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/65/2022

20 octobre 2022

Prestations familiales - amendements

relatif aux

Amendements gouvernementaux au projet de loi portant sur la 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.

Par lettre du 22 juillet 2022 (Réf. 2022/4608), Madame Corine CAHEN, ministre de la Famille et de l'Intégration, a saisi pour avis notre Chambre au sujet des amendements sous rubrique.

1. Ces amendements se rapportent au projet de loi n°7828 ayant pour objet principal de modifier les conditions d'octroi de l'allocation familiale afin de tenir compte de l'arrêt C-802/18 de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 avril 2020.

Selon cet arrêt, « 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. »

Les auteurs du projet de loi initial avaient opté pour une solution revenant à un changement de paradigme quant au droit à l'allocation familiale, en remplaçant le droit personnel de l'enfant résident, par un droit du parent travailleur. Ce qui excluait les enfants du conjoint du frontalier avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant au Luxembourg ont le droit de percevoir cette allocation.

2. Dans son avis datant du 29 juin 2021 sur le texte initial du projet de loi, la CSL avait manifesté un profond désaccord par rapport à ce texte.

La Chambre des salariés déplorait que le législateur puisse soumettre un texte aussi nuisible à la cohésion sociale. En outre, aux yeux de la CSL, ce projet de loi constituait un retour en arrière. Si, au début de la mise en œuvre de la politique familiale luxembourgeoise, les prestations familiales étaient versées aux parents pour pallier la charge financière que représente l'arrivée d'un enfant, il a ensuite été décidé que l'enfant devait être au centre de toute aide familiale ; ce qui est selon la CSL une bonne approche. Pourtant avec ce texte, c'était un changement radical de paradigme qui s'opérait à nouveau : l'enfant n'est plus au centre du processus mais bien ses parents qui deviennent les garants de l'octroi ou non des prestations familiales.

Tout comme le Conseil d'Etat (cf. infra), la Chambre déplorait fortement la solution choisie pour mettre en application l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020 concernant les allocations familiales.

La refonte des articles applicables était excessive par rapport à cet arrêt et n'avait vocation à supprimer qu'en apparence la discrimination des frontaliers, tout en créant d'autres discriminations.

La CSL estimait qu'il fallait considérer la définition de « membres de la famille » telle qu'elle résulte du droit de l'Union européenne et notamment de la jurisprudence de la CJUE, afin de ne pas discriminer les familles recomposées, sous peine de nouvelle condamnation du Luxembourg par le juge européen, que ce soit la CJUE ou la CEDH.

Pour encadrer cette ouverture, la CSL est d'avis qu'il suffit d'exiger simplement que le travailleur frontalier cohabite avec ou contribue à l'entretien de l'enfant de son conjoint ou partenaire.

3. Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'État a également critiqué ce projet à plusieurs titres.

Le Conseil d'État estime tout d'abord que la suppression du droit personnel de l'enfant tel que proposée par les auteurs, 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 luxembourgeoise. Il s'ensuit que ne pourraient donc pas profiter de l'allocation familiale, les enfants qui seront nés après l'entrée en vigueur de la

future loi (une disposition transitoire permet de faire jouer les anciennes conditions au profit des enfants ayant perçu l'allocation avant l'entrée en vigueur de la loi) et dont aucun des parents n'est affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise. Seraient à ce titre notamment exclus les enfants de parents qui sont étudiants ou fonctionnaires européens).

Ensuite, face au nouveau dispositif, le Conseil d'État relève encore que la qualité de « parent », tel qu'elle découle des dispositions du texte déposé, se heurte également au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution alors que le traitement différencié des personnes qui prennent en charge un enfant et assurent son entretien n'est ni rationnellement justifié ni proportionné. En effet, selon le Conseil d'État, le texte proposé ouvre le droit à l'allocation familiale pour l'enfant né dans le mariage, né hors mariage ou adoptif, tandis que la personne qui, tout en n'étant pas le parent mais qui s'occupe de l'enfant et supporte les charges d'entretien de l'enfant, ne bénéficiera pas de l'allocation familiale.

Une autre critique du Conseil d'État vise le sort réservé par le projet de loi aux parents qui sont affiliés en tant qu'indépendants alors que le texte 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 enfants.

Enfin, le Conseil d'État considère que le projet de loi n'est pas proportionné au but poursuivi alors que les conditions d'octroi, telles que proposées, ne coïncident pas, selon le Conseil d'État, avec la finalité des allocations familiales, en ce qu'elles se limitent à octroyer l'allocation familiale au parent biologique ou adoptif, et ce indépendamment du fait que celui-ci pourvoit à l'entretien de l'enfant.

Il en résulte que le Conseil d'État s'oppose formellement au changement de 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.

4. Par conséquent, les auteurs du projet de loi ont revu leur copie. Ils estiment aujourd'hui qu'il suffit de modifier la législation afin de prendre en compte l'enfant du conjoint ou partenaire du travailleur, à condition que celui-ci en assure l'entretien.

Ils proposent donc de définir la notion « d'entretien de l'enfant » selon les conditions suivantes qui doivent être remplies de manière cumulative :

- le travailleur partage légalement un domicile commun et une résidence effective et continue avec son conjoint ou partenaire et avec l'enfant de son conjoint ou partenaire pour lequel l'allocation familiale est demandée ;
- l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne fait pas partie d'un autre ménage ;
- le parent ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne pourvoient pas à l'entretien de l'enfant.

5. Avec les présents amendements gouvernementaux sous rubrique, les auteurs du projet initial admettent que lier l'allocation familiale au parent travailleur affilié à la sécurité sociale n'est pas une solution à retenir ; c'est l'enfant qui doit rester au centre de la politique familiale.

Les personnes non affiliées au titre d'une activité professionnelle, d'une pension ou d'un autre revenu donnant lieu à cotisation au titre de l'assurance maladie, par exemple deux parents étudiants, continueront à bénéficier des prestations familiales pour leurs enfants, au titre de leur résidence au Grand-Duché.

En ce sens la CSL peut accueillir favorablement ces amendements gouvernementaux, mais rejette les conditions posées pour établir l'entretien de l'enfant du conjoint ou du partenaire qui sont trop restrictives.

I. Dispositions concernant l'allocation familiale

Nouvelle définition des membres de la famille

6. L'article 270 du Code de la sécurité sociale se voit compléter par les dispositions suivantes en italiques :

« Pour l'application de l'article 269, paragraphe 1^{er}, lettre b), 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.

Sont encore considérés comme membres de famille, les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats pour lesquels le travailleur pourvoit à l'entretien.

Le pourvoi à l'entretien d'un enfant tel que visé à l'alinéa 2, est défini d'après les conditions suivantes qui doivent être remplies de manière cumulative :

- *le travailleur partage légalement un domicile commun et une résidence effective et continue avec son conjoint ou partenaire et avec l'enfant de son conjoint ou partenaire pour lequel l'allocation familiale est demandée ;*
- *l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne fait pas partie d'un autre ménage ;*
- *le parent ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne pourvoient pas à l'entretien de l'enfant. »*

7. La CSL salue ce revirement des auteurs du projet qui se rallie finalement à la solution soufflée par la CJUE.

En effet, la CJUE¹ a rappelé que les États membres doivent respecter le droit de l'Union, en l'occurrence les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs (le règlement 492/2011 et la directive 2004/38, ainsi que la jurisprudence en découlant), qui ne laissent pas de latitude aux États membres pour définir la notion de membres de la famille, mais considèrent que :

- **Les membres de la famille sont des « bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement du travailleur » ;**
- **il y a lieu d'entendre par enfant d'un travailleur, pouvant bénéficier indirectement des avantages sociaux non seulement l'enfant qui a un lien de filiation avec ce travailleur, mais également l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré dudit travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant. Selon la Cour, cette dernière exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte ;**
- **la notion de « membre de la famille » du travailleur frontalier susceptible de bénéficier indirectement de l'égalité de traitement, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n°492/2011, correspond à celle de « membre de la famille », au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2004/38, laquelle comprend le conjoint ou le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, les descendants directs qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire.**

¹ Arrêt de la CJUE C-802/18 du 2 avril 2020, points 49 et suivants.

Le droit de l'Union européenne protège ainsi, au-delà du travailleur lui-même, sa famille, y compris lorsque celle-ci est recomposée.

Via cet arrêt, la CJUE n'a pas demandé au Luxembourg de revoir complètement son système d'allocations familiales et le paradigme sur lequel il repose. Elle lui a seulement demandé de se conformer à la définition européenne en donnant les mêmes droits aux familles résidentes qu'aux familles frontalières.

Pour se conformer à l'arrêt il suffirait d'accorder le bénéfice des allocations familiales aux beaux-enfants dont le travailleur frontalier pourvoit à l'entretien.

8. Les auteurs des amendements admettent leur erreur et renvoient leur copie, mais poursuivent toujours le but de limiter les cas d'ouverture en fixant des conditions très strictes pour établir le fait que le conjoint ou partenaire pourvoit à l'entretien de l'enfant de son conjoint ou partenaire.

- **1^{ère} condition** : « le travailleur partage légalement un domicile commun et une résidence effective et continue avec son conjoint ou partenaire et avec l'enfant de son conjoint ou partenaire pour lequel l'allocation familiale est demandée ; »

Selon le Code civil luxembourgeois, le domicile d'un mineur non émancipé se situe au domicile de ses parents. Même en cas de résidence alternée, l'enfant n'aura qu'un seul domicile. Si ceci est vrai pour les résidents, cela ne veut pas forcément pour les frontaliers, notamment français. En effet, les enfants de frontaliers français en résidence alternée chez chacun de leur parent ont juridiquement deux domiciles.

De même, exiger une résidence effective et continue pose problème dans ces hypothèses de résidence alternée.

Cette condition vise le **conjoint ou le partenaire et l'enfant du conjoint ou du partenaire. Il faut donc que** le travailleur soit marié ou en partenariat légal. Cette condition exclut dès lors les couples en union libre.

Il convient également de prendre en considération la possibilité d'un déplacement / détachement professionnel sur une certaine durée de l'époux ou partenaire.

Par ailleurs, se pose aussi la question concernant les enfants de frontaliers qui sont placés dans une famille d'accueil. Car même si le placement est fait par voie juridique, ces enfants seraient alors exclus des prestations contrairement aux enfants résidents. Ce qui créerait, là encore, une discrimination.

- **2^{ème} condition** : « l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne fait pas partie d'un autre ménage ; »

On peut se demander ce qu'ajoute cette deuxième condition par rapport à la première ? Elle soulève les mêmes problèmes en cas de résidence alternée d'enfants auprès de leurs parents.

- **3^{ème} condition** : « le parent ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne pourvoient pas à l'entretien de l'enfant. »

L'évolution des modèles familiaux a mené à une nécessaire nouvelle « *interprétation de la « vie familiale » telle qu'elle est protégée par l'article 7 de la Charte et l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme s'est*

progressivement détachée, notamment, du critère relatif au « lien de parenté » pour reconnaître la possibilité de « liens familiaux de facto². »

L'exigence de contribuer à l'entretien concrétise cette reconnaissance des « *liens familiaux de facto* ».

Dans son avis sur le projet initial, la CSL avait donné à considérer que cette condition de l'entretien pourrait se prouver assez facilement soit par la cohabitation, soit par le fait de pourvoir à l'entretien de cet enfant – selon, par exemple, les critères appliqués en matière de bourses d'études ou en matière fiscale.

Le critère de la cohabitation est un critère objectif applicable dans beaucoup de situations, sans devoir quantifier le nombre de jours de cohabitation, qui met sur un pied d'égalité résidents et frontaliers. Or si un beau-parent travaille au Luxembourg et les enfants de son conjoint ou partenaire vivent sous le même toit, que ce soit de manière alternée ou pas, en semaine ou le week-end, il semble légitime qu'il puisse percevoir l'allocation familiale, et ce, qu'ils vivent au Luxembourg ou ailleurs. Quand l'enfant fait partie d'une famille recomposée, il bénéficie inéluctablement des conditions de vie de cette famille composée de son parent biologique et de son nouveau conjoint ou partenaire. Son entretien est assuré par le budget global de cette famille, qui doit pouvoir bénéficier des allocations familiales par le biais du parent biologique ou le beau-parent.

Le cas de figure se présente souvent dans les familles recomposées : Marie et Jean vivent ensemble en Belgique. Marie travaille au Luxembourg, mais pas Jean. Mathieu, le fils de Marie, a droit aux allocations luxembourgeoises. Tout comme Pierre, le fils que le couple a eu ensemble. Mais pas Marc, qui est le seul fils de Jean ; Marc perçoit uniquement les allocations familiales belges. Alors que tout le monde vit sous le même toit. Dans ce cas de figure, si Marc ouvrait son droit aux allocations familiales luxembourgeoises, ce serait le différentiel qui lui serait versé par le Luxembourg.

Parallèlement à la cohabitation - sans que les conditions ne soient exigées cumulativement - il est nécessaire de prendre en considération une contribution à l'entretien de l'enfant pour couvrir les hypothèses où l'enfant vit chez son autre parent biologique mais que le ménage du travailleur frontalier participe néanmoins à son entretien.

Les auteurs du projet de loi font donc fausse route quand ils exigent que le parent ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne pourvoient pas à l'entretien de l'enfant.

A ce titre, la CJUE avait bien précisé « sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte ».

9. Relevons qu'en matière fiscale, le contribuable peut obtenir, au titre des enfants ne vivant pas dans son ménage, un abattement de revenu imposable pour charges extraordinaires (CE) à condition qu'il supporte principalement les frais d'entretien et d'éducation de l'enfant. En pratique, l'administration des contributions directes adopte une approche pragmatique et se contente d'une contribution du parent à l'entretien de son enfant vivant chez l'autre parent.

Si dans l'arrêt du 2 avril 2020, la CJUE a souligné l'absence de versement de pension alimentaire par le père biologique pour dire l'enfant à charge de son beau-père, il s'agit seulement de l'appréciation de la situation de fait dans ce litige précis, sans qu'il ne soit à ériger en critère.

² CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MELCHIOR WATHELET, Depesme (C-401/15)

À cet égard, il est intéressant d'analyser l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale faisant suite à cet arrêt européen³.

Selon cet arrêt, le point mis en évidence par la CJUE est que le travailleur frontalier doit pourvoir à l'entretien de l'enfant de son conjoint vivant dans son ménage, dans la mesure où la prestation en cause représente une contribution publique au budget familial destiné à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale cite le juge européen pour affirmer que cette dernière exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte et prendre comme référence l'arrêt Depesme en matière de bourses.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale relève que dans les conclusions déposées dans ce litige, l'avocat général Whatelet s'est penché sur ce point particulier « de la nécessité de participer à l'entretien de l'enfant pour le parent sans lien juridique. Il a expressément posé la question de savoir s'il convient de mettre l'accent sur le fait que le travailleur frontalier « continue à pourvoir à l'entretien de l'étudiant » sans que nécessairement un lien juridique de filiation ne l'unisse à l'étudiant, notamment en traçant un lien suffisant de communauté de vie, de nature à l'unir à l'un des parents de l'étudiant par rapport auquel un lien de filiation se trouve juridiquement établi et dans cette optique, si la contribution par hypothèse, non obligatoire, du travailleur frontalier, au cas où elle n'est pas exclusive, mais parallèle à celle du ou des parents unis par un lien juridique de filiation à l'étudiant et tenus dès lors en principe d'une obligation légale d'entretien à son égard, doit répondre à certains critères de consistance ? »

10. Cette question mérite toute notre attention, alors que des décisions de la CAE intervenues suite aux décisions précitées sur la non-rétroactivité de la réforme de 2016, appliquent des critères de consistance.

En effet, si la CAE a régularisé un certain nombre de dossiers, elle émet néanmoins des refus en prétendant se fonder sur les conclusions du Conseil supérieure de la sécurité sociale sur la question de l'entretien de l'enfant.

Elle justifie ces décisions de refus par l'appréciation de 3 éléments :

1. L'activité professionnelle des parents biologiques
2. Les modalités de garde
3. Le versement ou non d'une pension alimentaire

Or ces critères ne résultent nullement de l'arrêt du 10 décembre 2020, qui prend à son compte les arguments de l'avocat général Whatelet :

« À cet égard, il convient de constater que la CJUE a jugé que « la qualité de membre de la famille ne suppose pas [...] un droit à des aliments.

Force est de constater que la même réflexion s'applique à la contribution d'un conjoint vis-à-vis de ses beaux-enfants. Il paraît, dès lors, toujours judicieux de considérer que la qualité de « membre de la famille à charge résulte d'une situation de fait » qu'il appartient à l'administration, et ensuite le cas échéant au juge, d'apprécier.

³ Arrêt du 10 décembre 2020 N° du reg. ALFA 2017/0259.

Cette interprétation est, par ailleurs, compatible avec la jurisprudence **LEBON** et **GIERSCH** qui préfère l'expression large de « pourvoir à l'entretien de l'enfant » plutôt que celle d'« enfant à charge ».

La condition de la contribution à l'entretien de l'enfant résulte d'une situation de fait qui peut être démontrée par des éléments objectifs comme le mariage (ou le partenariat enregistré du parent « juridique » avec le beau-parent) ou un domicile commun, et ce sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien ni d'en chiffrer l'ampleur de façon précise.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale note que le gouvernement luxembourgeois n'a pas été suivi lorsqu'il estime qu'il serait impossible pour son administration de rechercher dans chaque cas individuel si et dans quelle mesure le travailleur frontalier, beau-parent de l'étudiant, contribue ou ne contribue pas à son entretien.

Si le gouvernement n'a pas été suivi, c'est justement parce qu'il n'y a pas à rechercher dans quelle mesure il y a contribution, mais seulement qu'il y a contribution. Or la simple cohabitation (même non permanente) permet de l'établir.

Ce qui est encore corroboré par le fait que la prise en charge de l'enfant est présumée jusqu'à l'âge de 21 ans puisque l'article 2, point 2, sous c), de la directive 2004/38 envisage la condition de prise en charge comme une alternative à celle de l'âge après 21 ans.

11. Au vu de tous ces éléments, la CSL déplore fortement que la CAE, comme les auteurs des présents amendements, persistent à être des mauvais élèves du juge européen, en érigeant de nouveaux critères drastiques pour justifier l'entretien de l'enfant. Critères qui se rapportent aux parents biologiques, non au beau-parent dont il convient de déterminer la contribution à l'entretien de l'enfant. Etant donné que les auteurs de ces amendements vont plus loin que la jurisprudence européenne ne l'exige, le Luxembourg risque à nouveau de se voir traîner en justice pour non-conformité au droit communautaire.

Maintien des conditions d'octroi

12. L'article 271 reste inchangé à la suite des amendements proposés.
Les deux paragraphes suivants sont maintenus :

« a) Sauf pour le mois de la naissance, les conditions pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies au premier jour du mois. Si une des conditions d'octroi n'est pas remplie au premier du mois, l'allocation familiale est due à partir du premier du mois consécutif.

b) Pour les personnes définies à l'article 269, paragraphe 1er, point b), les conditions d'affiliation pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies de façon prépondérante pour chaque mois. On entend par façon prépondérante, la moitié plus un jour de chaque mois. »

13. Dans son avis initial, la CSL s'était opposée à la suppression de la condition d'affiliation prépondérante, qui s'appliquait notamment aux intérimaires et se félicite donc de son maintien.

Pour les enfants non-résidents, le droit à l'allocation familiale est rattaché au fait que le parent, conjoint ou partenaire soit soumis à la législation luxembourgeoise, ce qui sous-entend soit une activité professionnelle auprès d'un employeur établi au Luxembourg, soit une affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise.

Pour plus de sécurité, il y a lieu d'ajouter dans le commentaire des articles que sont ainsi visés le salarié en congé parental, la personne ayant le statut de reclassé externe, le bénéficiaire d'une indemnité de préretraite, tout en indiquant que cette liste n'est pas exhaustive.

Conditions au-delà de 25 ans (Article 271, paragraphe 2)

14. Le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis en faveur de l'enfant qui :

- a) poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, à titre principal d'au moins vingt-quatre heures par semaine des études secondaires classiques, secondaires générales ou y assimilées ;
- b) poursuit effectivement, sur place et à titre principal des études ou une formation adaptée à ses capacités dans un institut spécialisé de formation ou centre de compétence en psycho-pédagogie spécialisée ;
- c) poursuit un apprentissage suivant les dispositions de l'article L. 111-1 et suivants du Code du travail et dont l'indemnité est inférieure au salaire social minimum. » ;

15. La précision au point b) « ou dans un établissement équivalent sis à l'étranger » n'est pas réintroduite par les amendements. Cette suppression ajoutée à la mention « sur place » sème le doute quant aux enfants de salariés frontaliers suivant des études ou un enseignement dans leur pays de résidence.

Or cette exclusion du bénéfice de l'allocation serait également discriminatoire et contraire au droit de l'Union.

La CSL demande que le texte soit clarifié pour s'appliquer sans équivoque possible aux enfants de salariés frontaliers.

Possible partage par moitié des allocations familiales sur demande conjointe des parents

16. Le texte initial proposait d'ajouter que « sur demande conjointe des parents, le paiement de l'allocation familiale peut être partagé par moitié entre les deux parents » au point (1) de l'article 273 qui concerne l'hypothèse d'un ménage commun des parents et de l'enfant.

17. Comme l'avait suggéré la CSL dans son avis, l'amendement 7 déplace cet ajout au point (3) de l'article 273 qui traite justement de l'hypothèse de la résidence alternée.

La CSL rend attentifs les auteurs du projet de loi que la mise en œuvre concrète de cet ajout pourra présenter quelques difficultés : les parents devraient pouvoir revenir sur le choix opéré notamment en cas de changement de composition de la famille (divorce, remariage, partenariat, etc.) ? Mais que se passe-t-il s'ils n'arrivent plus à se mettre d'accord ?

De même, si un parent n'est plus affilié à la sécurité sociale (en cas de perte d'emploi d'un parent frontalier ou demande de congé sans solde d'un parent résident par exemple), l'autre parent affilié se verra-t-il attribuer l'allocation complète ou est-ce qu'il gardera une allocation partielle ?

II. Disposition concernant l'allocation spéciale supplémentaire

18. L'allocation spéciale supplémentaire est versée pour un enfant dont les capacités physiques ou mentales sont diminuées.

Dans le texte initial, le libellé proposé accordait à la CAE, un certain pouvoir d'appréciation en précisant que la CAE « peut » soit se référer à l'article 119 du Code de la sécurité sociale, soit avoir recours à des experts.

En raison des critiques du Conseil d'État, les amendements proposent que « Pour la détermination de l'insuffisance ou de la diminution permanente d'au moins cinquante pour cent, la Caisse se réfère au règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 119 du Code de la sécurité sociale et a recours à des experts du domaine médical mandatés par le président de la Caisse. » ».

19. Dans son avis de juin 2021, la CSL avait rappelé que cette allocation spéciale supplémentaire correspondait jusqu'en 2016 au montant de l'allocation familiale pour un enfant. Or si le montant de l'allocation familiale est passé par fusion avec le boni pour enfant à 265 €, l'allocation spéciale supplémentaire est restée fixée à 200 €. Un réalignement de cette allocation au montant de base de l'allocation familiale semble tout à fait légitime.

III. Prescription

20. Les amendements maintiennent la suppression de l'affirmation selon laquelle le droit à l'allocation familiale, à l'allocation spéciale supplémentaire et à l'allocation de rentrée scolaire ne se prescrivent pas.

Il est précisé que la prescription d'une année pour le paiement d'arrérages devra s'appliquer également à la demande de recalcul de prescriptions.

La CSL dénonce les conséquences de ces modifications à l'encontre des familles, motivées par le souhait de nouvelles économies sur le dos des assurés.

Supprimer l'affirmation que ces allocations ne se prescrivent pas permettra certainement de semer le doute dans l'esprit d'un assuré qui n'a pas fait valoir ses droits et se pose la question de savoir s'il peut le faire même après 5 ans, et ainsi le dissuader de présenter une demande, alors que si la loi le précise clairement, le doute n'existe pas.

La CSL demande donc le maintien de la première phrase du paragraphe (1) de l'article 313 du Code de la sécurité sociale, dans un souci d'information et de sécurité juridique.

En outre, la prescription du recalcul des mêmes prestations payées est rajoutée. Il est étonnant que seul le recalcul des prestations payées soit visé et non le recalcul des prestations non payées.

Or les recalculs sont fréquents aussi bien dans un sens que dans l'autre, en faveur de la CAE ou d'un assuré. Régulièrement, la CAE est confrontée à des demandes de prestations suite à une affiliation rétroactive ou à des demandes de remboursements de prestations indues (allocation familiale luxembourgeoise versée entièrement, mais le pays de résidence a également versé une allocation de sorte que seule une allocation différentielle était due au Luxembourg). Dans les deux cas, il s'agit bien de « recalculs » qui doivent être opérés.

IV. Indexation et revalorisation de toutes les prestations familiales

21. Pour rappel, la CSL tient à réitérer ses revendications concernant l'indexation de toutes les prestations familiales. À maintes reprises la Chambre des salariés a demandé que l'entièreté des prestations familiales soient adaptées au coût de la vie, comme le prévoyait d'ailleurs l'accord de coalition du gouvernement et pas uniquement le volet « allocations familiales » comme c'est le cas actuellement. D'autant plus que l'accord signé avec les syndicats et prévoyant une adaptation des prestations familiales date de 2014, et qu'aucune autre compensation en espèces n'a été versée aux familles en charge d'enfants pour rattraper la perte de pouvoir d'achat cumulée toutes ces années⁴. Depuis le 1^{er} octobre 2021, les allocations familiales sont à nouveau indexées mais la perte de revenus subie par les familles n'a jamais été comblée.

V. Conclusion

La Chambre des Salariés salue le retour à l'ancien paradigme qui plaçait l'enfant au centre de la politique familiale. Dans ce sens, la CSL est satisfaite que les auteurs des amendements admettent leur erreur et renvoient leur copie.

Cependant, notre Chambre réfute les amendements gouvernementaux car les trois critères définissant le pourvoi à l'entretien d'un enfant sont jugés trop sévères par rapport à la jurisprudence européenne. Ils vont beaucoup plus loin que le droit communautaire ne l'exige.

Luxembourg, le 20 octobre 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.

⁴ À noter que, depuis 2014 et jusqu'au 30/09/2021, les prestations familiales avaient perdu environ 10% de leur valeur uniquement du fait gel de ces dernières.