

Proposition de loi

**portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale
relatif aux prestations familiales**

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2019)

Par dépêche du 7 mai 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 25 avril 2019 par le député Marc Spautz et déclarée recevable par la Chambre des députés en date du 7 mai 2019.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles, une fiche financière, ainsi que le texte coordonné des articles 269 à 329 du Code de la sécurité sociale.

Considérations générales

La proposition de loi sous examen vise, d'un côté, à réintroduire le système d'indexation automatique des montants de l'allocation familiale, et ce, rétroactivement au 1^{er} janvier 2019 et, de l'autre côté, à créer une allocation supplémentaire dénommée « allocation complémentaire pour familles nombreuses » qui est censée être allouée aux familles qui ont à charge au moins trois enfants bénéficiaires d'une allocation familiale. Cette nouvelle allocation serait fonction du revenu des représentants légaux des enfants concernés contrairement à l'allocation familiale proprement dite.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Articles 2 à 4

L'article 2 de la proposition de loi sous examen introduit, à la suite du chapitre I^{er} du livre IV du Code de la sécurité sociale, un nouveau chapitre intitulé « Allocation complémentaire pour familles nombreuses ».

Le paragraphe 1^{er} du premier article de ce nouveau chapitre qui porte la numérotation 273-1 (article 273bis selon le Conseil d'État) et qui fait l'objet de l'article 3 de la proposition de loi sous examen est libellé comme suit : « Cette allocation [complémentaire pour familles nombreuses] est versée à toute personne ayant à sa charge au moins trois enfants nés dans le mariage, hors mariage ou ayant été adoptés pour lesquels une allocation familiale telle que définie aux articles 269 et ss est versée [...] ».

Le Conseil d'État comprend ainsi que l'allocation complémentaire pour familles nombreuses, ci-après « allocation complémentaire », est un droit découlant du droit à l'allocation familiale. En effet, chacun des enfants pris en compte pour l'ouverture du droit à cette allocation complémentaire doit déjà être bénéficiaire d'une allocation familiale ; aucun droit autonome à l'allocation complémentaire ne peut exister. Dans cette logique, toutes les conditions pour pouvoir bénéficier de l'allocation complémentaire sont déjà remplies dans le chef de chacun des enfants pris en compte pour l'attribution de l'allocation familiale, de sorte que les conditions pour pouvoir obtenir l'allocation complémentaire se limitent à des conditions supplémentaires à remplir par celui qui a les enfants visés à charge.

Or, l'auteur de la proposition de loi reprend dans la suite du texte en projet l'ensemble des conditions déjà énoncées aux articles 269 et suivants du Code de la sécurité sociale et crée ainsi des redondances à éviter. Le Conseil d'État recommande de reprendre l'ensemble du texte proposé sur le métier en limitant les modifications à proposer au strict minimum de sorte à faire ressortir clairement quelles sont les conditions supplémentaires à respecter dans le cadre de l'allocation complémentaire par rapport à celles déjà remplies dans le cadre de l'allocation familiale, telles que la condition dans le chef de l'attributaire de bénéficier de l'allocation familiale pour trois enfants au moins et les critères de revenu.

Dans la suite, le Conseil d'État se contente, par conséquent, de donner son avis sur les articles ayant trait à ces conditions supplémentaires.

Ainsi, en ce qui concerne l'article L. 273-1 (L. 273bis selon le Conseil d'État), paragraphe 12, le Conseil d'État relève le caractère peu précis de l'expression « revenu des ou du représentant légal des enfants concernés ». Le texte de la proposition de loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par « revenu » et omet de clarifier si les revenus sont cumulables en cas de présence de deux représentants légaux. Face à cette imprécision et l'insécurité juridique qui en résulte, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition du paragraphe 12.

Puisque, tel qu'il résulte du commentaire portant sur le paragraphe 12, l'auteur a pris en compte le barème des revenus existant pour les chèques-services, le Conseil d'État demande qu'une référence à l'article définissant le revenu pris en compte au titre de l'attribution des chèques-services soit introduite dans le texte en projet.

Articles 5 à 8

Dans la mesure où l'article 309, paragraphe 2, du Code de la sécurité sociale utilise un terme général pour désigner l'ensemble des prestations familiales en employant les termes « les prestations prévues au présent livre », il n'est pas opportun d'introduire une référence à l'allocation complémentaire à l'article 311 du code précité. En effet, cette manière de procéder laisse supposer que l'allocation complémentaire est une prestation autonome qui n'est pas visée par le terme général « prestations familiales ». Or, telle qu'elle est définie, l'allocation complémentaire est bien une prestation familiale car elle découle du droit aux allocations familiales proprement dites à condition de se voir attribuer ces allocations pour au moins

trois enfants. Dans cette logique, le Conseil d'État demande de voir supprimer les articles 5 à 8, pour être superfétatoires.

Article 9

Dans la mesure où l'article 313 du Code de la sécurité sociale énumère de façon détaillée toutes les allocations rentrant dans le terme générique « prestations familiales », le Conseil d'État considère que la modification de l'article 313, paragraphes 1^{er} et 2, qui fait l'objet de l'article sous avis, est à maintenir dans le dispositif de la proposition de loi sous examen.

Article 10

Le Conseil d'État renvoie aux observations qu'il a formulées à l'endroit des articles 5 à 8 et propose, par analogie, de supprimer l'article sous examen, pour être superfétatoire.

Article 11

L'article sous examen vise à introduire une disposition transitoire pour les familles ayant droit à l'allocation complémentaire, mais ayant déjà bénéficié d'allocations familiales avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 23 juillet 2016 citée ci-après. Afin de clarifier le sens des termes « plus favorables », qui ne sont pas précisés autrement, le Conseil d'État propose de libeller l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. XX.** Les personnes, ayant à charge au moins trois enfants qui ont bénéficié d'allocations familiales avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée 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 l'enfant, ont droit à l'allocation complémentaire pour familles nombreuses, à condition que le montant de la somme des allocations familiales touchées avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 juillet 2016 soit inférieur au montant théorique de la somme des allocations familiales dues après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 juillet 2016, augmenté de l'allocation complémentaire pour familles nombreuses calculée conformément à l'article [XXX]. Dans ce cas, ces personnes se voient attribuer la différence des deux montants comme allocation complémentaire. »

Article 12

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, la première phrase de l'article sous avis est à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'indication des articles dans la structuration du dispositif est mise en caractères gras sous la forme abrégée « **Art.** » et suivi d'un point. Le trait d'union après le point est à omettre.

Il est indiqué d'écrire les termes « livre », « chapitre » et « chapitres » avec des lettres initiales minuscules. Cette observation vaut également pour l'intitulé.

Il y a lieu d'écrire les termes « sécurité » avec une lettre « s » minuscule, pour écrire « Code de la sécurité sociale ».

Dans la mesure où la numérotation des articles du Code de la sécurité sociale est continue du début jusqu'à la fin indépendamment du fait que le texte est subdivisé en livres, titres, chapitres et sections, il n'est pas utile d'indiquer aux phrases liminaires le livre dont fait partie l'article concerné par la disposition modificative.

Les modifications qu'il s'agit d'effectuer à un même article sont à caractériser par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2)... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même code », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif « bis, ter, etc. » Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

À l'occasion d'insertions d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. À titre d'exemple, il convient donc de renvoyer au « paragraphe 3 » et non pas au « paragraphe (3) ».

Le Conseil d'État signale que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Partant, à titre d'exemple, il convient d'écrire à l'article 273-1, paragraphe 3, du Code de la sécurité sociale, à insérer, « au moins trois enfants ».

Dans la mesure où aucun des articles n'est muni d'un intitulé, il convient de supprimer les termes « Dispositions anti-cumul » précédant l'article 11 et les termes « Entrée en vigueur » précédant l'article 12 de la proposition de loi sous examen.

Intitulé

Il n'est pas de mise d'écrire les termes « Proposition de loi » en caractères majuscules.

Le Conseil d'État signale que le livre IV du Code de la sécurité sociale est intitulé « prestations familiales et indemnité de congé parental » et non pas « prestations familiales ».

Pour fixer l'attention des personnes qui s'intéressent aux textes en cours d'élaboration et des lecteurs du journal officiel, il peut s'avérer utile d'indiquer dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles, comme le dispositif d'un code.

Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de reformuler l'intitulé comme suit :

« Proposition de loi 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 ».

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « **Art. 1^{er}** ». ».

Au point 1, il est indiqué de remplacer les termes « Au point 1) première phrase, » par les termes « À l'alinéa 1^{er}, première phrase, ».

Au point 2, il convient d'écrire « 2° Est ajouté après l'alinéa 2 un alinéa 3 nouveau ayant la teneur suivante : « [...] ». »

Article 2

Au vu de l'observation formulée ci-avant portant sur les changements de numérotation qu'il convient d'éviter, il est indiqué de numéroter le nouveau chapitre comme suit :

« Chapitre Ibis – Allocation complémentaire pour familles nombreuses ».

Lorsqu'on se réfère au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « chapitre 1^{er} ».

Au vu des observations qui précèdent, il y a lieu de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 2.** Au livre IV du même code, à la suite du chapitre I^{er}, est inséré un chapitre Ibis nouveau intitulé « Allocation complémentaire pour familles nombreuses » ».

Article 3

Au vu de l'observation formulée ci-avant portant sur les changements de numérotation qu'il convient d'éviter, il y a lieu de numéroter l'article à insérer comme suit : « Art. 273bis. ».

En ce qui concerne l'article 273-1 (273bis selon le Conseil d'État), du Code de la sécurité sociale, à insérer, il convient de noter que s'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article est à reprendre sous un paragraphe. Partant, il convient de commencer le paragraphe 1^{er} après le numéro d'article, en écrivant :

« Art. 273bis. (1) Il est introduit une allocation pour familles nombreuses. [...] ».

À l'article 273-1, paragraphe 1^{er}, il est indiqué de supprimer les termes « ayant été » précédant le terme « adoptés », pour être superfétatoires.

Toujours à l'article 273-1, paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire l'abréviation « ss » en toutes lettres, en écrivant « suivants ».

Au même article 273-1, paragraphe 1^{er}, la dernière partie de phrase est à libeller comme suit : « , et y a son domicile légal ».

À l'article 273-1, paragraphe 2, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer le terme « la » avant celui de « résidence ».

À l'article 273-1, paragraphe 2, points 1 à 5, il convient de supprimer les termes « ou bien », pour être superfétatoires. Au dernier point, il y a lieu de supprimer le tiret après les termes « ou bien ».

À l'article 273-1, paragraphe 2, point 2, il convient de supprimer les termes « est détaché » après les termes « y est détaché ».

Concernant l'article 273-1, paragraphe 2, point 5, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. S'y ajoute qu'il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date

de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il convient d'écrire :

« loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ».

À l'article 273-1, paragraphe 2, en ce qui concerne la dernière phrase libellée comme suit : « exerce une activité en qualité de volontaire [...] », celle-ci est à reprendre sous un point 6° distinct, pour écrire :

« 6° exerce une activité en qualité volontaire au sens de la loi [...] ».

À l'article 273-1, paragraphe 3, il convient de mettre le terme « lesquels » au pluriel masculin, pour écrire « au moins trois enfants [...], pour lesquels [...] ».

Toujours à l'article 273-1, paragraphe 3, il est indiqué d'écrire l'abréviation « ss » en toutes lettres, en écrivant « suivants ». Par ailleurs, il y a lieu de supprimer le terme « et » précédant les termes « dès lors que », pour être superfétatoire.

À l'article 273-1, paragraphe 4, alinéa 2, deuxième phrase, il est recommandé d'insérer le terme « jour » avant les termes « du mois », en écrivant « à partir du premier jour du mois consécutif ».

À l'article 273-1, paragraphe 4, alinéa 4, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « allocation familiale » et d'insérer une virgule avant les termes « est légalement déclaré ».

À l'article 273-1, paragraphe 4, alinéa 5, il est indiqué de supprimer la virgule après les termes « d'un mois ».

À l'article 273-1, paragraphe 7, point 2, il convient de supprimer le terme « si » en début de phrase et de mettre le terme « enfants » au pluriel, en écrivant « ~~si~~ l'un des enfants ».

À l'article 273-1, paragraphe 7, point 3, il convient de supprimer le terme « si » en début de phrase.

À l'article 273-1, paragraphe 11, il convient de remplacer les termes « point 1 » par ceux de « paragraphe 1^{er} ».

À l'article 273-1, paragraphe 12, alinéa 1^{er}, il est indiqué de supprimer les termes « ou du », pour être superfétatoires et de mettre les termes « représentants » et « légaux » au pluriel, en écrivant :

« Cette allocation est fonction de la situation de revenu des ~~ou du~~ représentants légaux des enfants concernés. »

Article 4

Au vu de l'observation formulée ci-avant portant sur les changements de numérotation qu'il convient d'éviter, il y a lieu de numéroter l'article à insérer comme suit : « Art. 273ter. ».

À l'article 273-2 (273ter selon le Conseil d'État), paragraphe 1^{er}, première phrase, à introduire, il convient d'insérer le terme « de » entre les termes « l'attributaire » et « l'allocation ».

À l'article 273-2, le paragraphe 5 est à terminer par des guillemets fermants.

Article 5

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Il en est de même pour ce qui est des modifications textuelles à effectuer qui sont à reprendre de manière claire et précise.

À titre subsidiaire, il convient d'ajouter le terme « sociale » après les termes « Code de la sécurité ».

Au vu des développements qui précèdent, il faut écrire :

« **Art. 5.** À l'article 311, alinéa 1^{er}, du même code, les termes « à l'article 273 » sont remplacés par ceux de « aux articles 273, 273bis et 273ter » ».

Article 6

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** À l'article 311, alinéa 2, du même code, les termes « et aux prestations complémentaires pour familles nombreuses » sont insérés après les termes « Les prestations familiales » ».

Article 7

Afin de pouvoir mieux situer la modification à effectuer, il convient de préciser l'article visé par la modification. Partant, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À l'article 311 du même code, un nouvel alinéa est inséré entre les alinéas 4 et 5 qui prend la teneur suivante : ».

Article 8

Pour des raisons de cohérence interne, il est recommandé de remplacer les termes « l'allocation complémentaire » par les termes « les prestations complémentaires ». Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 8.** À l'article 311, ancien alinéa 5, devenu l'alinéa 6, du même code, les termes « et les prestations complémentaires pour familles nombreuses » sont insérés après les termes « prestations familiales » ».

Article 9

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 9.** À l'article 313, paragraphes 1^{er} et 2, du même code, les termes « à l'allocation complémentaire pour familles nombreuses, » sont insérés après les termes « l'allocation familiale, » ».

Article 10

Pour des raisons de cohérence interne, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 10.** À l'article 319, point 1, phrase liminaire, du même code, les termes « , des prestations complémentaires pour familles nombreuses » sont insérés après les termes « prestations familiales » ».

Article 11

L'indication des articles dans la structuration du dispositif est mise en caractères gras sous la forme abrégée et suivi d'un point. Partant, il y a lieu d'écrire « **Art. 11.** »

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il convient d'écrire : « loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du [...] »

La référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » ou « règlement précité du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers tout le texte en projet, le terme « précité » ou « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le terme « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications. Ainsi, il est indiqué d'écrire à la fin de l'article sous revue « loi précitée du 23 juillet 2016 ».

Article 12

À la première phrase, il convient d'insérer les termes « celui de » avant ceux de « sa publication » et d'écrire le terme « officiel » avec une lettre initiale minuscule.

En ce qui concerne la deuxième phrase, il y a lieu d'écrire le terme « article » en toutes lettres et de le faire précéder par l'article élidé « l' », pour écrire :

« La disposition sous l'article 1^{er}, point 1^o, produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2019 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 10 décembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu