

**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**

---

**Avis du Conseil d'État**

(22 février 2022)

Par dépêche du 2 juin 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés, par extraits, du Code de la sécurité sociale, du Code du travail, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 juillet, 30 juillet, 13 octobre et 20 décembre 2021.

Les avis de la Chambre d'agriculture et du Conseil supérieur des personnes handicapées, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen a pour objet :

- de modifier certaines dispositions du livre IV du Code de la sécurité sociale ayant trait aux prestations familiales ;
- de réintroduire l'indexation de l'allocation familiale ;
- de modifier les conditions d'obtention du congé parental.

L'objet principal du projet de loi sous examen est plus précisément de modifier les conditions d'octroi de l'allocation familiale visées aux articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt C-802/18 de la Cour de justice de l'Union européenne, dénommée ci-après « CJUE », du 2 avril 2020, qui opposait un travailleur frontalier à la Caisse

pour l'avenir des enfants, dénommée ci-après « CAE », en raison d'une décision prise par celle-ci suite à la réforme des prestations familiales intervenue le 1<sup>er</sup> août 2016<sup>1</sup>.

À cet égard, il convient de relever qu'avant la réforme de 2016, les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats étaient assimilés aux enfants légitimes d'une personne, aussi longtemps qu'ils étaient légalement déclarés et élevés dans son ménage et pouvaient dès lors également bénéficier d'une allocation familiale. À compter toutefois de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 juillet 2016, les enfants du conjoint ou du partenaire étaient exclus de la définition de la notion de groupe familial.

Cette exclusion amenait notamment un travailleur frontalier à introduire un recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale contre une décision prise par la CAE en date du 8 novembre 2016 dans laquelle celle-ci avait considéré que l'enfant élevé dans le ménage du travailleur frontalier et étant issu d'une précédente union de son épouse n'avait pas la qualité de « membre de famille », ce qui excluait le droit à l'allocation familiale luxembourgeoise pour cet enfant.

Le Conseil arbitral de la sécurité sociale avait considéré le recours fondé et avait conclu au maintien de l'allocation familiale pour l'enfant issu d'une précédente union de l'épouse du travailleur frontalier.

Par requête déposée le 29 décembre 2017 auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE avait interjeté appel contre le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale. Le Conseil supérieur de la sécurité sociale avait alors décidé de surseoir à statuer et de poser les trois questions préjudicielles suivantes à la CJUE :

« 1. L'allocation familiale luxembourgeoise octroyée selon les articles 269 et 270 du [code, dans leur version applicable à partir du 1<sup>er</sup> août 2016,] doit-elle être assimilée à un avantage social au sens de l'article 45 TFUE et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement [n°492/2011] ?

2. En cas d'assimilation, la définition de membre de la famille applicable en vertu de l'article [1<sup>er</sup>, sous i),] du règlement no 883/2004 s'oppose à la définition plus élargie de membre de la famille de l'article 2, point 2, de la directive [2004/38] alors que cette dernière exclut toute autonomie de l'État membre dans la définition de membre de la famille contrairement à ce qui est consacré par le règlement de coordination et exclut à titre subsidiaire toute notion de charge principale. La définition de membre de la famille au sens de l'article 1<sup>er</sup>, [sous i)], du règlement no 883/2004 doit-elle dès lors prévaloir au vu de sa spécificité dans le contexte d'une coordination des régimes de sécurité sociale et surtout l'État membre garde-t-il compétence pour définir les membres de la famille qui ouvrent droit à l'allocation familiale ?

3. En cas d'application de l'article 2, point 2, de la directive [2004/38] aux prestations familiales et plus précisément à l'allocation familiale luxembourgeoise, l'exclusion de l'enfant du conjoint de la définition du membre de la famille peut-elle être considérée comme une discrimination indirecte justifiée au vu de l'objectif national de l'État membre de consacrer le droit personnel de l'enfant et de la nécessité de protéger l'administration

---

<sup>1</sup> 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 enfant.

de l'État membre d'emploi alors que l'élargissement du champ personnel d'application constitue une charge déraisonnable pour le système de prestations familiales luxembourgeois qui exporte notamment presque 48 % de ses prestations familiales ? »

Si la CJUE est venue à la conclusion que « les personnes ayant droit aux prestations familiales sont déterminées conformément au droit national », elle a toutefois déclaré les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale contraires au droit européen en retenant que « [...] l'article 1<sup>er</sup>, sous i), et l'article 67 du règlement no 883/2004, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement no 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38, 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<sup>2</sup> ».

D'après l'exposé des motifs, les auteurs entendent tenir compte de l'arrêt n° C-802/18 de la CJUE, « 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. »

Dans cet esprit, le libellé proposé de l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale rattache désormais le bénéfice de l'allocation familiale à l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise du parent sur base d'une activité professionnelle ou sur base d'une pension ou d'un autre revenu sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue (ou à titre d'une activité indépendante) et non plus à la résidence de l'enfant. Le Conseil d'État note que le projet de loi sous examen ne prévoit pas de modifier la définition de la notion de « groupe familial » reprise à l'article 270 du Code de la sécurité sociale en ce qu'il prévoit que « [p]our l'application de l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, sont considérés comme enfants, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs. »

Le Conseil d'État constate que les auteurs procèdent à un changement de paradigme quant au droit à l'allocation familiale, en remplaçant le droit personnel de l'enfant résident, qui a été consacré pour la première fois par la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, par un droit du parent affilié à la sécurité sociale pour l'enfant avec lequel il présente un lien de filiation direct, et ce indépendamment du fait qu'il pourvoit réellement à l'entretien de cet enfant.

L'allocation familiale, dans sa teneur proposée, s'apparente dès lors plutôt à une « allocation parentale », voire « prime d'enfant », qu'à une allocation familiale dont la finalité sous-jacente est de servir l'intérêt de l'enfant.

---

<sup>2</sup> L'arrêt n° C-802/18 de la Cour de justice de l'Union européenne.

À cet égard, le Conseil d'État se demande si les conclusions précitées de la CJUE ne permettent pas de retenir une solution qui tient davantage compte des différentes situations familiales. En effet, la solution retenue par les auteurs du projet de loi sous examen crée de nouvelles inégalités dans la mesure où tant la condition de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale que celle d'être le « parent » pour pouvoir bénéficier de l'allocation familiale, excluent nombre de personnes qui s'occupent d'un enfant.

Quant à la condition de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale, le Conseil d'État se doit de relever qu'au vu de la suppression du droit personnel de l'enfant résident, les dispositions de l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, font 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. Cette différence de traitement est mise en évidence par les auteurs du projet de loi sous examen à l'exposé des motifs où ils expliquent que « [1]a Caisse a détecté environ 340 enfants résidents dont aucun des parents ne travaille, soit parce que le ménage dispose de revenus provenant d'autres sources, soit parce que les parents sont soumis au statut des fonctionnaires européens ou soit parce que les deux parents sont étudiants. » Bien que des dispositions transitoires soient prévues pour ce qui concerne les enfants qui jusqu'à l'entrée en vigueur de la future loi ont pu profiter de l'allocation familiale, les enfants qui seront nés après l'entrée en vigueur de la future loi et dont aucun des parents n'est affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise ne déclencheront pas le droit à l'allocation familiale dans le chef de leurs parents. Peuvent être cités à titre d'exemple : les parents qui sont étudiants, les fonctionnaires européens et ceux qui bénéficient uniquement d'une affiliation volontaire à la sécurité sociale luxembourgeoise ou ont leur résidence au Luxembourg, mais travaillent à l'étranger. Le Conseil d'État relève que cette manière de procéder se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution en ce qu'elle ne procède pas à une différenciation rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi.

Quant à la qualité de « parent », qui ouvre le droit à l'allocation familiale pour son enfant né dans le mariage, né hors mariage ou adoptif, la personne qui, tout en n'étant pas le parent, s'occupe de l'enfant et supporte les charges d'entretien d'un enfant, ne bénéficiera ainsi pas de l'allocation familiale. Seront, à titre d'exemple, exclus du droit à l'allocation familiale, les beaux-parents, les grands-parents qui s'occupent de leurs petits-enfants et les parents d'accueil. Par contre, le parent biologique ou adoptif pourra bénéficier d'une allocation familiale pour un enfant, alors qu'il ne prend pas en charge cet enfant. Le Conseil d'État relève que cette manière de procéder se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, en ce que le traitement différencié des personnes qui prennent en charge un enfant et assurent son entretien n'est ni rationnellement justifié ni proportionné<sup>3</sup>. Aux yeux du Conseil d'État, l'argumentaire avancé par les auteurs du projet de loi sous examen selon lequel l'ouverture du droit à un enfant du conjoint ou du partenaire impliquerait des situations ingérables pour la CAE dans le cadre de dossiers transfrontaliers dans la mesure où elle est tributaire des informations qu'elle reçoit des particuliers, ne saurait justifier cette inégalité, en ce que l'élément déclencheur pour bénéficier de l'allocation familiale reste la présence d'un enfant.

---

<sup>3</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/21 du 3 février 2022.

Par ailleurs, en ce qui concerne plus précisément l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, dans sa teneur proposée, celui-ci se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis*, en ce qu'il réserve le droit à l'allocation familiale au parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise à titre d'indépendant et « qui n'est pas dispensé d'une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie. » En visant les seuls parents qui ne sont pas dispensés d'une retenue de cotisation, les auteurs du projet de loi sous examen excluent à titre d'exemple les aidants informels visés à l'article 350, paragraphe 7, du Code de la sécurité sociale. Cette manière de procéder écarte la circonstance que l'élément déclencheur pour bénéficier de l'allocation familiale reste l'enfant.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que dans la mesure où les auteurs affirment ne pas vouloir opérer un changement de paradigme<sup>4</sup>, le projet de loi n'est pas proportionné au but poursuivi, à savoir l'intérêt de l'enfant. Dans ce contexte, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 273, paragraphes 2 et 4, du Code de la sécurité sociale, tel que proposé, se réfère toujours à la « résidence effective et continue » de l'enfant et donc au droit personnel de celui-ci. Il est rappelé que les allocations familiales « ont leur finalité propre, surtout depuis l'uniformisation du montant des allocations pour tous les enfants, indépendamment du statut professionnel de leurs parents. En effet, depuis cette uniformisation les allocations familiales sont fonction de l'existence des enfants et sont destinées à leur profit. Le principe selon lequel les allocations destinées aux enfants doivent effectivement être utilisées dans leur intérêt et constituent un droit personnel des enfants, est ancré légalement depuis cette modification législative, afin d'avoir le plus de garanties possibles que ce but et cette finalité soient atteints<sup>5</sup>. » Ainsi, dans la mesure où les allocations familiales sont destinées au profit des enfants et doivent être utilisées dans leur intérêt, se pose la question du respect du principe de proportionnalité, reconnu comme principe de droit à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>6</sup>. En l'espèce, les conditions d'octroi, telles que proposées, ne coïncident pas 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 ou non à l'entretien de l'enfant.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, lettre a), sous i), 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup>, 8 et 9<sup>o</sup>.

Le projet de loi sous examen tend encore à réintroduire l'indexation de l'allocation familiale. Le Conseil d'État tient à relever que la loi du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 procède déjà à la réintroduction de l'indexation de l'allocation familiale avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 2021, de sorte que les dispositions proposées y relatives sont à supprimer. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles concernés.

Par ailleurs, le projet de loi sous examen vise à modifier les conditions d'octroi du congé parental afin de tenir compte de l'arrêt n° C-129/20 du 25 février 2021 de la CJUE qui avait déclaré contraire au droit européen « une réglementation nationale qui conditionne l'octroi d'un droit à un congé

---

<sup>4</sup> Il est renvoyé à l'exposé des motifs, page 7.

<sup>5</sup> Ouvrage de l'Inspection générale de la sécurité sociale, édition 2021.

<sup>6</sup> Cour constitutionnelle, arrêt no 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A-no 232 du 23 mars 2021).

parental au statut de travailleur du parent au moment de la naissance ou de l'adoption de son enfant. » Ainsi, afin de se conformer au droit européen, le projet de loi sous avis vise à supprimer la condition d'affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise au moment de la naissance ou de l'accueil des enfants à adopter.

Finalement, le Conseil d'État note que les auteurs expliquent à l'exposé des motifs que pour rendre les dispositions relatives aux conditions d'octroi du congé parental conformes au droit européen, il faut non seulement adapter les dispositions afférentes du Code du travail, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, mais également celles de l'article 306 du Code de la sécurité sociale. À cet égard, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que le projet de loi sous revue est muet quant à une quelconque modification de l'article 306 du Code de la sécurité sociale.

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous examen vise à modifier certaines dispositions du livre IV du Code de la sécurité sociale ayant trait aux prestations familiales.

#### *Points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>*

En ce qui concerne les points sous examen qui visent à modifier les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

Pour le surplus, le Conseil d'État demande de remplacer à la première partie de phrase de l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa teneur proposée, les termes « ouvre droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent » par les termes « à droit à l'allocation familiale [pour son enfant], le parent [...] », étant donné que l'élément déclencheur de l'allocation familiale est l'enfant et non pas le parent.

#### *Point 3<sup>o</sup>*

En ce qui concerne la lettre a), sous i), qui vise à modifier l'article 271, paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, du Code de la sécurité sociale, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

La lettre a), sous ii), du point sous examen, vise à supprimer les lettres a) et b) de l'article 271, paragraphe 1<sup>er</sup>, qui disposent ce qui suit :

« (1) L'allocation est due à partir du mois de naissance jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis.

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 1<sup>er</sup>, 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. »

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la suppression de la lettre b) entraîne la suppression de l'exigence que les conditions d'affiliation pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies de « façon prépondérante » pour chaque mois, condition qui permettait aux salariés intérimaires de pouvoir bénéficier de l'allocation familiale en l'absence d'un travail stable et régulier. La même observation peut être formulée à l'égard d'un salarié qui a recours au congé sans solde. Le Conseil d'État relève que cette manière de procéder se heurte au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, lettre a), sous ii), du projet de loi sous examen.

Quant à l'article 271, paragraphe 2, lettre b), dans sa teneur proposée, le Conseil d'État considère que suite à la suppression de l'exigence pour l'enfant de poursuivre ses études ou une formation adaptée dans un institut, service ou centre d'éducation différenciée « conformément à la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée ou dans tout autre établissement spécialisé agréé par le ministre ayant la Famille dans ses attributions, ou dans un établissement équivalent sis à l'étranger » et qu'en limitant le maintien du droit à l'allocation familiale à la poursuite d'études ou d'une formation adaptée aux capacités de l'enfant, dans un institut spécialisé, service ou centre d'éducation différenciée, le maintien du droit à l'allocation familiale est rattaché à la seule condition que l'enfant poursuit ses études dans un des établissements visés par la lettre b) et ce indépendamment du fait que l'établissement est situé au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger. Dans cette lecture, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la façon de procéder des auteurs.

#### *Point 4<sup>o</sup>*

Le point sous avis vise à réintroduire l'indexation de l'allocation familiale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 en complétant l'article 272 par deux alinéas.

Tel que soulevé aux considérations générales, la loi précitée du 17 décembre 2021 a déjà procédé à la réintroduction de l'indexation de l'allocation familiale avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 2021, de sorte que le point sous examen est à supprimer.

#### *Point 5<sup>o</sup>*

La lettre a) vise à compléter l'article 273, paragraphe 1<sup>er</sup>, par la phrase suivante : « Sur demande conjointe des parents, le paiement de l'allocation familiale peut être partagé par moitié entre les deux parents. »

Le Conseil d'État note que les auteurs expliquent au commentaire des articles qu'« [u]ne nouveauté est introduite en ce que les modalités complétées permettront dorénavant de partager l'allocation familiale pour un enfant entre les deux parents qui assurent l'autorité parentale conjointement et dont la résidence de l'enfant est alternée ». Dans la mesure où l'autorité conjointe et la résidence alternée sont visées par le paragraphe 3 de l'article

273 et non pas par le paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient de compléter le paragraphe 3 par la phrase que le point sous examen tend à introduire à l'article 273.

Il est encore renvoyé à l'avis de la Chambre des salariés qui s'interroge sur les points suivants : « [...] » 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 ? »

#### *Point 6°*

Le point sous avis vise à modifier l'article 274 du Code de la sécurité sociale qui porte sur l'allocation spéciale supplémentaire.

Les modifications prévues aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 sont une conséquence directe des modifications apportées au régime de l'allocation familiale. En effet, le bénéfice de l'allocation spéciale supplémentaire n'est plus rattaché à l'enfant, mais au parent visé à l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>. Par ailleurs, l'enfant visé à l'article 269, paragraphe 2, qui remplit les conditions prévues à l'article 274, paragraphe 1<sup>er</sup>, est également admis au bénéfice de l'allocation spéciale supplémentaire. Dans la mesure où les modifications apportées à l'article 274, alinéa 1<sup>er</sup>, sont une conséquence directe des modifications apportées à l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

Les alinéas 3 et 4, dans leur teneur proposée, introduisent les modalités de détermination de l'insuffisance ou de la diminution permanente d'au moins 50 pour cent ouvrant droit à l'allocation spéciale supplémentaire en prévoyant que pour la détermination de l'insuffisance ou de la diminution permanente d'au moins 50 pour cent, la CAE « peut » soit se référer à l'article 119 du Code de la sécurité sociale soit avoir recours à des experts du domaine médical mandatés par le président de la caisse.

Toutefois, le Conseil d'État rappelle que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence la sécurité sociale en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Ainsi, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement aux alinéas 3 et 4, dans leur teneur proposée.

Pour le surplus, le Conseil d'État tient à signaler qu'il y a lieu de se référer au règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 119 du Code de la sécurité sociale, en ce que celui-ci définit le barème médical applicable à l'assurance accident.

### *Point 7°*

Le point sous examen vise à modifier le paragraphe 4 de l'article 280 du Code de la sécurité sociale et à supprimer les paragraphes 7 et 8 de l'article précité.

Les modifications proposées étant la conséquence directe des modifications apportées aux articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

### *Points 8° et 9°*

Au vu du changement de paradigme proposé par les auteurs en ce qui concerne l'allocation familiale, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y formulée.

### *Points 10° à 12°*

Sans observation.

### Article 2

Le Conseil d'État constate que les modifications des articles (i) L. 234-43 et L. 234-44 du Code du travail tendent à répondre à l'arrêt n° C-129/20 du 25 février 2021 de la CJUE.

### *Point 1°*

Le point sous examen prévoit de modifier l'article L. 234-43, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, premier tiret, en supprimant la condition que le salarié doit avoir été affilié au moment de la naissance ou de l'adoption. La suppression de cette condition n'appelle pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État en ce qu'elle tend à tenir compte de l'arrêt précité de la CJUE.

À la lecture du texte proposé, il peut cependant être constaté que non seulement la condition de l'affiliation au moment de la naissance a été supprimée, mais également les termes « soit au sens de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, sous 2) ou 10) du Code de la sécurité sociale ». Il en résulte que le texte dans sa teneur proposée ne vise plus les apprentis et 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, de sorte que tant les apprentis que les personnes bénéficiant d'un revenu de remplacement ne peuvent plus bénéficier du congé parental. Les auteurs restent malheureusement muets quant à ce sujet.

### *Point 2°*

Sans observation.

### Articles 3 et 4

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 2, point 1°, dans la mesure où les modifications apportées aux articles

29bis et 29ter de la loi précitée du 16 avril 1797 ainsi qu'aux articles 30bis et 30ter de la loi précitée du 24 décembre 1985 sont identiques aux modifications apportées aux articles L. 234-43 et L. 234-44 du Code du travail.

#### Article 5

Sans observation.

#### Article 6

L'article sous examen prévoit d'adapter les montants de l'allocation familiale prévus à l'article VI de la loi précitée du 23 juillet 2016 aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions de l'article 272 du Code de la sécurité sociale.

Le Conseil d'État tient à signaler que la loi précitée du 17 décembre 2021 a déjà procédé à l'adaptation des montants de l'allocation familiale prévus à l'article VI de la loi précitée du 23 juillet 2016 aux variations du coût de la vie, de sorte que l'article sous examen est à supprimer.

#### Article 7

Suite à la proposition de suppression des articles 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup> et 6, il y a également lieu de procéder à la suppression du paragraphe 1<sup>er</sup>.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

En ce qui concerne la structure du projet de loi sous examen, le Conseil d'État émet les observations suivantes :

S'il y a plusieurs actes qu'il s'agit de modifier et si le nombre des modifications y relatives s'avère important, il est indiqué de regrouper les modifications relatives à un même acte sous un chapitre distinct, tout en reprenant chaque modification sous un article particulier.

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., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article.

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.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État formulera *in fine* une proposition de restructuration du projet de loi sous avis.

En ce qui concerne la forme du projet de loi sous examen, le Conseil d'État émet l'observation suivante :

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, code, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles.

### Intitulé

Il convient d'insérer un deux-points après le terme « modification ».

### Article 1<sup>er</sup>

En ce qui concerne la phrase liminaire, le Conseil d'État tient à signaler que 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 de mise d'indiquer le livre dont font partie les articles concernés par les dispositions modificatives.

En ce qui concerne le point 3°, il convient de noter que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Cette observation vaut également pour le point 12°.

Au point 3°, lettre a), phrase liminaire, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « Au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Au point 4°, à l'article 272, alinéa 3, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Au point 4°, à l'article 272, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, les termes « par la suite » sont à supprimer, pour être superfétatoires.

En ce qui concerne le point 6°, à l'article 274, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

En ce qui concerne le point 6°, à l'article 274, alinéas 3 et 4, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il convient de remplacer les termes « caisse » et « Caisse » par les termes « Caisse pour l'avenir des enfants », étant donné qu'une forme abrégée pour désigner cette notion fait défaut au Code de la sécurité sociale.

En ce qui concerne le point 7<sup>o</sup>, lettre b), le Conseil d'État signale que lorsqu'il s'agit de supprimer un paragraphe il convient d'employer le verbe « abroger »

En ce qui concerne le point 11<sup>o</sup>, à l'article 332, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il y a lieu de signaler que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, ...

Au point 11<sup>o</sup>, à l'article 332, alinéa 1<sup>er</sup>, lettres e) et d), du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire le terme « ministre » avec une lettre initiale minuscule et les termes « famille » et « budget » avec une lettre initiale majuscule.

Au point 12<sup>o</sup>, à l'article 333, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, 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. Ainsi il faut écrire « à l'article 332, lettres d) et e), », et non pas « sous les points d) et e) de l'article 332, ».

#### Article 5

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « continueront » par le terme « continuent ».

#### Article 6

Il convient de supprimer le point après le chiffre romain « VI ».

#### Article 7

L'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 7.** La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception des articles 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup> et 6, qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. »

\*\*\*

Suit la proposition de restructuration de la loi en projet sous avis :

#### **« Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification du Code de la sécurité sociale**

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 269 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

- 1<sup>o</sup> Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 sont remplacés par les dispositions suivantes :  
« [...] » ;
- 2<sup>o</sup> Le paragraphe 3 est abrogé.

**Art. 2.** L'article 270 du même code est remplacé comme suit :  
« Art. 270. [...] ».

- Art. 3.** L'article 271 du même code est modifié comme suit :
- 1° Au paragraphe 1<sup>er</sup> sont apportées les modifications suivantes :
  - a) La phrase liminaire est remplacée par le texte suivant :  
« [...] » ;
  - b) Les lettres a) et b) sont supprimées ;
  - 2° Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant :  
« (2) [...] »

**Art. 4.** L'article 272 du même code est complété par les deux alinéas nouveaux suivants :  
« [...] »

- Art. 5.** L'article 273 du même code est modifié comme suit :
- 1° Le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété par la phrase suivante :  
« [...] » ;
  - 2° Aux paragraphes 2 et 4, les termes « son domicile légal et » sont supprimés.

**Art. 6.** L'article 274, alinéa 1<sup>er</sup>, du même code, est remplacé par les alinéas 1<sup>er</sup> à 4 nouveaux suivants :  
« [...] »

- Art. 7.** L'article 280 du même code est modifié comme suit :
- 1° Le paragraphe 4 est remplacé par la disposition suivante :  
« [...] » ;
  - 2° Les paragraphes 6 et 7 sont abrogés.

**Art. 8.** L'article 283 du même code est abrogé.

**Art. 9.** À l'article 311 du même code, les alinéas 4 et 5 sont supprimés.

- Art. 10.** L'article 313 du même code est modifié comme suit :
- 1° Le paragraphe 1<sup>er</sup> est remplacé par la disposition suivante :  
« [...] » ;
  - 2° Le paragraphe 2 est abrogé.

**Art. 11.** L'article 332, alinéa 1<sup>er</sup>, du même code, est remplacé par l'alinéa suivant :  
« [...] »

**Art. 12.** À l'article 333 du même code, l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par l'alinéa suivant :  
« [...] »

## **Chapitre 2 – Modification du Code du travail**

**Art. 13.** À l'article L. 234-43, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du Code du travail, le premier tiret est remplacé par le texte suivant :  
« [...] ».

**Art. 14.** L'article L. 234-44, paragraphe 4, alinéa 2, est remplacé par l'alinéa suivant :  
« [...] ».

### **Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État**

**Art. 15.** À l'article 29*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, le premier tiret est remplacé par le texte suivant :

« [...] ».

**Art. 16.** L'article 29*ter*, paragraphe 4, de la même loi, est complété par l'alinéa suivant :

« [...] ».

### **Chapitre 4 – Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

**Art. 17.** À l'article 30*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, le premier tiret est remplacé par le texte suivant :

« [...] ».

**Art. 18.** L'article 30*ter*, paragraphe 4, de la même loi, est complété par l'alinéa suivant :

« [...] ».

### **Chapitre 5 – Dispositions transitoires**

**Art. 19.** Les enfants bénéficiaires de l'allocation familiale [...].

**Art. 20.** Les montants de l'allocation familiale [...].

### **Chapitre 6 – Entrée en vigueur**

**Art. 21.** La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception des articles 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup> et 6, qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 22 février 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz