

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix décembre deux mille vingt

Composition:

Mme Mylène Regenwetter, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	président ff
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Anne-Françoise Gremling, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Jean-Paul Sinner,	secrétaire



ENTRE:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction,
appelante,
comparant par Maître Rachel Jazbinsek, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

X, né le [...],
et son épouse
Y, née le [...],
les deux demeurant à [...],
intimés,
comparant par Maître Fabrice Brenneis, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Pascal Peuvrel, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Les faits et rétroactes de l'affaire se trouvent exposés à suffisance de droit dans le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 17 novembre 2017, l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 17 décembre 2018 et l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 avril 2020.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 12 novembre 2020, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Rachel Jazbinsek, pour l'appelante, se rapporta à la sagesse du Conseil supérieur de la sécurité sociale.

Maître Fabrice Brenneis, pour les intimés, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 17 novembre 2017.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit:

Les faits et rétroactes résultent à suffisance d'un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 17 décembre 2018 dont le dispositif est conçu comme suit :

*« Par ces motifs,
le Conseil supérieur de la sécurité sociale,
statuant contradictoirement, sur le rapport oral de l'assesseur-magistrat délégué,
reçoit l'appel en la forme,
avant tout autre progrès en cause, dit qu'il y a lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :*
*« L'allocation familiale luxembourgeoise octroyée selon les articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale doit-elle être assimilée à un avantage social au sens de l'article 45 TFUE et de l'article 7 paragraphe 2 du règlement 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ?
En cas d'assimilation, la définition de membre de la famille applicable en vertu de l'article premier i du règlement 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/CE du parlement européen et du Conseil alors que cette dernière exclut toute autonomie de l'Etat 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^{er}, i, du règlement 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'Etat membre garde-t-il compétence pour définir les membres de la famille qui ouvrent droit à l'allocation familiale ?
En cas d'application de l'article 2, point 2) de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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 vue de l'objectif national de l'Etat membre de consacrer le droit personnel de l'enfant et de la nécessité de protéger l'administration de l'Etat 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 ? »*

réserve le surplus. »

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE), sixième chambre, dans son arrêt du 2 avril 2020, a dit pour droit :

- « 1) *L'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, doivent être interprétés en ce sens qu'une allocation familiale liée à l'exercice, par un travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un État membre constitue un avantage social, au sens de ces dispositions.*

- 2) *L'article 1^{er}, sous i), et l'article 67 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, 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. »*

A l'audience du 12 novembre 2020, la partie appelante donne à considérer que depuis l'entrée en vigueur de la réforme en 2016, la notion de « charges » ne figure plus dans les dispositions légales en vigueur puisque tant les enfants biologiques que les enfants adoptifs sont considérés comme étant d'office à charge de leurs deux parents, mais que l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020 a comme conséquence que le critère d'entretien de l'enfant est introduit car seuls sont éligibles à un droit aux allocations familiales les enfants du conjoint pour lesquels le travailleur frontalier subvient à leur entretien.

La Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) considère dès lors que la charge de la preuve reposerait sur la partie intimée qui resterait en défaut de prendre position, pièces à l'appui, sur la situation de fait actualisée.

La partie intimée, sur base des conclusions sans équivoque de l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, demande la confirmation du jugement entrepris en ce sens que l'enfant A, exclusivement à leur charge, a droit aux allocations familiales au-delà du 31 juillet 2016 et ce jusqu'au mois de juin 2019 inclus, mois de l'obtention de son baccalauréat. Elle verse à l'audience une farde de pièces comprenant des avis de situation déclarative à l'impôt sur le revenu 2017, 2018 et 2019 ainsi que le relevé des notes de la session de juin 2019 de l'élève A. Elle renvoie pour le surplus à l'arrêt interlocutoire du 17 décembre 2018 lequel avait retenu qu'il résulterait d'un

jugement du 2 février 2007 du Tribunal de Grande Instance de Nevers que même si initialement une pension alimentaire de 155 euros avait été prononcée en faveur de l'enfant A, le père biologique, ne s'acquittant pas de son obligation alimentaire, s'était vu retirer le droit de visite et d'hébergement. Aucune pension alimentaire n'étant versée, elle ne pourrait pas produire de preuve négative.

La partie appelante, suite aux pièces transmises par la partie intimée, s'est rapportée à prudence de justice.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi luxembourgeoise du 23 juillet 2016, le ménage X-Y bénéficiait des allocations familiales luxembourgeoises pour trois enfants en raison de la qualité de travailleur frontalier de X.

A compter de l'entrée en vigueur de cette loi qui a modifié le code de la sécurité sociale en excluant les enfants du conjoint ou du partenaire de la notion de « membres de la famille », le ménage a cessé de bénéficier depuis le 1^{er} août 2016 de ces allocations pour l'enfant A suivant décision du 8 novembre 2016 de la CAE au motif que cet enfant, issu d'une autre union de Y, ne présente pas de lien de filiation avec le travailleur frontalier. Dans son arrêt du 2 avril 2020, la Cour rappelle que la notion d'« *avantage social* » dans le cas des travailleurs ressortissants d'autres États membres comprend tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national. Elle poursuit que l'allocation familiale en cause, qui constitue un avantage, est liée, pour un travailleur frontalier, à l'exercice d'une activité salariée au Luxembourg. Elle n'a en effet été initialement accordée à X que dans la mesure où il était un travailleur frontalier soumis à la législation luxembourgeoise. La Cour en conclut qu'une allocation familiale liée à l'exercice, par un travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un État membre constitue bien un avantage social.

Sur la question de la nature du lien unissant le travailleur frontalier à un enfant vivant avec lui, la Cour observe tout d'abord que l'allocation concernée est versée pour tous les enfants résidant au Luxembourg ainsi que pour tous les enfants des travailleurs non-résidents ayant un lien de filiation avec ces derniers. Cette prestation est donc octroyée en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, sur la base d'une situation légalement définie. Ensuite, selon la Cour, il y a lieu d'entendre par enfant d'un travailleur frontalier, pouvant bénéficier indirectement de ces 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 de celui-ci, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant.

La Cour indique que le principe d'égalité de traitement prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat. En vertu de la législation luxembourgeoise applicable, tous les enfants résidant au Luxembourg quels que soient leur statut au sein du foyer du travailleur peuvent prétendre à ladite allocation familiale. En revanche, les travailleurs non-résidents ne peuvent y prétendre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion des enfants de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation. Une telle distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer

davantage au détriment des ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité qui ne pourrait être admise qu'à la condition d'être objectivement justifiée, ce qui n'est pas le cas pour la Cour dans l'affaire en cause. Elle donne à considérer que s'il est vrai que les personnes ayant droit aux prestations familiales sont déterminées conformément au droit national, il n'en demeure pas moins que les États membres doivent respecter le droit de l'Union, en l'occurrence les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs.

Le point mis en évidence est partant que le travailleur frontalier doit pourvoir à l'entretien de l'enfant de son conjoint vivant dans son ménage.

Dans son point 39 de l'arrêt, la Cour souligne que la prestation en cause représente une contribution publique au budget familial destinée à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants.

Cette dernière exigence, suivant le point 50 de l'arrêt, 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 elle a cité pour référence l'arrêt du 15 décembre 2016 (Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, point 64).

Dans ses conclusions déposées le 9 juin 2016 dans l'affaire Depesme, l'avocat général, par rapport à la nécessité de participer à l'entretien de l'enfant pour le parent sans lien juridique, a posé la question 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 ?

Il a poursuivi qu'il paraît 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. Toujours d'après l'avocat général, cette interprétation est, par ailleurs, compatible avec la jurisprudence LEBON et GIERSCH et qui préfère l'expression large de « *pourvoir à l'entretien de l'enfant* » plutôt que celle d'« *enfant à charge* ».

Il a été retenu que 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 gouvernement luxembourgeois n'a pas été suivi dans son argumentation 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.

Dans l'arrêt du 2 avril 2020 la Cour a suivi l'approche dégagée déjà par l'arrêt Depesme quant

à une situation de fait laissée à l'appréciation souveraine de la juridiction de renvoi en reprenant notamment à son point 52 « *il ressort de la décision de renvoi que le père biologique de l'enfant ne paie pas de pension alimentaire à la mère de ce dernier, il semble donc que le travailleur frontalier, qui est le conjoint de la mère de l'enfant, pourvoit à l'entretien de cet enfant, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier* ».

Il résulte des pièces versées qu'A, née le [...], s'est vue reconnaître, par jugement du Tribunal de Grande Instance de Lille du 26 février 2002, une pension alimentaire indexée à payer par son père biologique pour son entretien et son éducation de 155 euros par mois. Il se dégage de l'exposé des motifs du jugement du 2 février 2007 du Tribunal de Grande Instance de Nevers que depuis la séparation des parents en avril 2001, donc à un moment où le bébé avait à peine 4 mois, le père biologique ne n'est plus jamais manifesté, n'a aucun contact avec sa fille et n'a jamais versé la pension alimentaire se chiffrant en 2007 à 169,29 euros par mois. Il a ainsi été décidé de supprimer le droit de visite du père biologique et de confier l'exercice exclusif de l'autorité parentale à Y.

Le dossier renferme également un écrit du 13 mars 2002 dans lequel le père biologique entend « *se dégager de toutes obligations envers cet enfant* » ainsi qu'un rapport du 20 décembre 2002 de l'Association Point Rencontre Nord attestant que le père biologique n'a jamais pris contact en vue de l'exercice du droit de visite retenu par un jugement du 26 février 2002.

Le désintérêt du père biologique envers son enfant, manifesté dans les mois suivants la naissance du bébé, s'est accentué par le refus de paiement d'une pension alimentaire et par la persévérance à ne pas renouer de contact avec son enfant, attitude maintenue pendant des années telle que cela résulte à suffisance du jugement du 2 février 2007 versé.

Il se dégage également du dernier jugement que le couple X-Y est devenu parents d'une enfant née le 2 décembre 2005, et qu'A, élevée dans le ménage commun du couple, n'a jamais connu une autre famille, voire un autre père que X. La famille s'est encore agrandie par la naissance, le 12 septembre 2014, d'un troisième enfant.

Au vu de ces considérations, ensemble les pièces versées à l'audience par la partie intimée, il se dégage à suffisance de la situation personnelle d'A que son beau-père X a continué à subvenir à son entretien au-delà du 31 juillet 2016 et qu'elle a droit au maintien des allocations familiales au-delà de cette date.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

en continuation de l'arrêt avant dire droit du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 17 décembre 2018,

vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 avril 2020,

dit l'appel non fondé,

confirme le jugement entrepris en ce qu'il a conclu au maintien des allocations familiales pour le compte de A au-delà du 31 juillet 2016 et a renvoyé le dossier en prosécution de cause devant la Caisse pour l'avenir des enfants.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 10 décembre 2020 par l'assesseur-magistrat le plus ancien en rang, Madame Michèle Raus, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

L'assesseur-magistrat,
signé: Raus

Le Secrétaire,
signé: Sinner

(Madame le Président ff Mylène Regenwetter étant dans l'impossibilité de signer, la minute du présent arrêt est signée en vertu des articles 247 du nouveau code de procédure civile et 82, alinéa 2 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire par l'assesseur-magistrat le plus ancien en rang ayant concouru à l'arrêt.)